

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Análisis Conceptual y Revisión de
Experiencias en Nueve Países

**José Larios, Betty Alvarado
y Elena Conterno (editora)**

Enero, 2004



Índice

Resumen Ejecutivo	5
Introducción	9
I. Contexto de la Descentralización Fiscal en el Perú	11
II. Asignación de Tributos a los Gobiernos Subnacionales	17
III. Transferencias Intergubernamentales	24
IV. Administración Tributaria	30
V. Endeudamiento Subnacional	33
VI. Conclusiones y Recomendaciones	40
Anexo : Fichas de Países	47
Bibliografía	61

Resumen Ejecutivo

En el marco del proceso de descentralización en curso, las autoridades están abocadas al diseño de un sistema de descentralización fiscal del país, lo cual implica definir los siguientes conceptos: la asignación de impuestos y responsabilidades a los distintos niveles de gobierno, la división de tareas en la administración de tributos, las fórmulas que regirán las transferencias intergubernamentales y las normas que gobernarán el endeudamiento subnacional.

El presente documento busca contribuir a la formulación de políticas sobre la descentralización fiscal en Perú a partir de un análisis conceptual y de la revisión de las experiencias de nueve países: Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, China, España y México.

Asignación de Tributos vs. Transferencias

En la mayoría de países de bajos ingresos, una o dos regiones concentran la actividad económica nacional y por lo tanto, tienen mayor capacidad de generar ingresos tributarios respecto del resto del país. En contraposición, muchas regiones no tienen la capacidad de recaudar ingresos tributarios para hacer frente a sus necesidades.

En el Perú, la recaudación está concentrada en el departamento de Lima. Esta concentración refleja la mayor actividad económica de la capital, pero también se da el caso de muchas empresas que operan fuera de Lima que tienen su domicilio fiscal en la capital y por lo tanto, pagan impuestos en la misma.

Si bien es deseable que los ciudadanos paguen impuestos a sus gobiernos regionales y locales en función de los servicios que reciben de estos, el desbalance existente entre las necesidades y la capacidad de recaudación en muchas de las regiones del país lleva a pensar que lo más recomendable será financiarlas parcialmente con ingresos de ciertos impuestos y complementar el financiamiento a través de un sistema de transferencias intergubernamentales. Pasar de un esquema de financiamiento de los gobiernos subnacionales realizado principalmente a través de transferencias del gobierno nacional, a uno con financiamiento por ingresos tributarios propios, requerirá alcanzar de manera previa el crecimiento económico de zonas ubicadas fuera de Lima.

Impuestos para los Gobiernos Regionales

Un primer tema que deberá abordar la descentralización fiscal es definir que impuesto asignar a los gobiernos regionales. Esta definición deberá tener en cuenta las competencias que se transfieran a los gobiernos regionales. Ello no sólo para equilibrar montos –vía sólo los impuestos asignados o éstos sumados a las transferencias, según de qué región se trate-, sino también para relacionar gastos que son elásticos con ingresos que también lo sean.

El análisis del presente documento recomienda que el gobierno nacional comparta uno o dos puntos del IGV recaudado en cada región, pero que este impuesto siga siendo administrado por la SUNAT y que su base y tasa continúen siendo determinadas por el gobierno nacional. Un punto de partida para esta opción es revisar el

concepto de domicilio fiscal como punto de referencia del pago de impuestos directos, indirectos y específicos, así como ir eliminando las exoneraciones vigentes en varias regiones del país.

Otra posibilidad de financiamiento para los gobiernos regionales sería el impuesto selectivo al consumo (combustible, alcohol y tabaco), cuyos ingresos o parte de ellos corresponderían a la región en que se consuman los bienes gravados. No se recomienda establecer tasas diferenciadas, ya que ello podría dar lugar a problemas de contrabando como los hoy existentes por la exoneración de impuestos a los combustibles en varias regiones de Selva.

En el caso del impuesto a la renta de personas naturales, de optarse por esta opción lo que se podría establecer es que ciertos puntos de la tasa actual correspondan a los gobiernos regionales. No se recomienda establecer una tasa adicional para estos gobiernos ya que ello podría tener impacto en el empleo formal y además porque –dadas las condiciones actuales de este impuesto- se estaría gravando principalmente a la capa media urbana. El Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES) tampoco se considera adecuado por ser equivalente a una tasa adicional al impuesto a la renta.

Impuestos para los Gobiernos Locales

Como en la mayoría de países revisados, el principal impuesto de los gobiernos locales en Perú es el predial. El documento recomienda implementar acciones para mejorar su recaudación, y seguir complementando el financiamiento de los gobiernos locales, en especial de los rurales, vía transferencias. En el mediano plazo se recomienda pilotear casos en que las municipalidades puedan fijar la tasa de este impuesto en base a una banda de valores.

Transferencias Intergubernamentales

Las transferencias intergubernamentales tienen como función principal lograr un balance en términos fiscales. Es decir, resolver los desequilibrios entre los ingresos y las obligaciones, explicados por una falta de correspondencia entre impuestos y obligaciones asignadas o existentes en la zona.

Algunas de las transferencias de los países analizados están atadas al tipo de gasto a realizar (inversión en vez de gasto corriente) o a sectores específicos a los cuales destinar los recursos (educación, salud, entre otros). Se encuentra además que la distribución entre los distintos ámbitos territoriales se realiza principalmente en función al volumen de población o al origen de los impuestos recaudados.

En cuanto al Perú, si se decide coparticipar los impuestos en base al generado en cada región, las regiones mejor dotadas económicamente y que por tanto obtienen una recaudación tributaria suficiente para cubrir sus asignaciones de gasto como salud y educación deberían de tener una participación mínima en el sistema de transferencias. Se postula la conveniencia de iniciar con un sistema de transferencias atadas o semi-atadas para pasar gradualmente a un sistema de transferencias de uso general sin restricciones, tomando en cuenta los avances de los gobiernos subnacionales.

Administración Tributaria

En los países estudiados hay preferencia por la recaudación de los impuestos claves del sistema fiscal como el IGV y la Renta por el nivel de gobierno central, principalmente por temas de eficiencia y economías de escala.

En el caso de Perú, se recomienda que SUNAT siga a cargo de la recaudación de impuestos, y que se suscriban convenios por los cuales SUNAT aporte conocimiento y habilidades de recaudación a los gobiernos regionales, en tanto que estos aporten en los procesos de fiscalización y de creación de cultura tributaria.

Endeudamiento Subnacional

El otro lado de la moneda de la descentralización y de la «devolución» de responsabilidades a gobiernos subnacionales es la necesidad del gobierno central de mantener el equilibrio macroeconómico y fiscal.

La falta de disciplina fiscal y de transparencia en un Estado descentralizado inducirá a los gobiernos subnacionales a gastar más de lo que tienen. Para evitar estos problemas deben existir reglas e incentivos claros que lleven a ejercitar la prudencia financiera, así como transparencia en la contabilidad y finanzas gubernamentales.

En las experiencias revisadas destacan los casos de Argentina y Brasil, en que la deuda subnacional fue la causa determinante de periodos de inestabilidad macroeconómica; en ambos casos, las obligaciones previsionales tuvieron importancia en los déficits generados. En Colombia y Brasil destaca la existencia de reglas tanto para la demanda como para la oferta de operaciones crediticias entre gobiernos subnacionales y el sistema financiero.

En el caso de Perú, dado que los gobiernos regionales son administraciones jóvenes, se considera que lo importante es que mantengan el equilibrio entre ingresos y egresos y desarrollen mecanismos que promuevan eficiencias en la provisión de servicios. En tal sentido, se recomienda limitar su derecho a endeudamiento durante los primeros 5 a 10 años del proceso de descentralización, y establecer en los indicadores de acreditación alertas respecto del sobreendeudamiento municipal y regional.

Introducción

El Perú ha iniciado recientemente el camino hacia un Estado descentralizado.

La elección de congresistas por circunscripciones y la elección de autoridades regionales, junto con la promulgación de la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y una nueva Ley Orgánica de Municipalidades están marcando el complejo proceso de descentralización del Estado.

En el marco de ello, las autoridades están diseñando la descentralización fiscal del país, lo cual implica definir la asignación de impuestos y responsabilidades a los distintos niveles de gobierno, la división de tareas en la administración de tributos, las fórmulas que regirán las transferencias intergubernamentales y las normas que gobernarán el endeudamiento subnacional.

El objetivo del presente documento es contribuir a la formulación de políticas sobre la descentralización fiscal en Perú a partir de un análisis conceptual y de la revisión de las experiencias de nueve países: Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, China, España y México.¹

En la primera sección se presenta una breve introducción sobre la descentralización fiscal en el Perú, en la segunda se analiza qué tributos se podrían asignar a los gobiernos subnacionales y en la tercera se aborda el tema de las transferencias intergubernamentales. En la cuarta sección se analiza el tema de cómo administrar los tributos, en la quinta el del endeudamiento de los gobiernos subnacionales, y en la sexta se concluye con recomendaciones para el proceso de descentralización fiscal que está diseñándose en el Perú. En el Anexo se presentan fichas de cada uno de los países analizados en que se resumen los principales aspectos de los procesos de descentralización fiscal que han seguido.

¹ El presente documento se basa en el análisis de las experiencias de Argentina, Brasil, España, Colombia y Chile realizado por Betty Alvarado y de Bolivia, Canadá, China y México, realizado por José Larios.



I Contexto de la descentralización fiscal en el Perú

A fin de dar contexto al análisis de distintos temas de descentralización fiscal para el caso peruano, la presente sección analiza la vinculación entre la descentralización y procesos de cambio, los aspectos que abarca la descentralización, las consideraciones a tener en cuenta en la definición de una descentralización fiscal en países de bajos ingresos y la situación fiscal de Perú.

La descentralización como resultado de procesos de cambio económico y negociación política

En las últimas tres décadas, muchos Estados centralizados han perdido legitimidad en las áreas económica, política e institucional, y el concepto de descentralización ha cobrado importancia como paradigma para la nueva gobernabilidad democrática. Existen razones por las cuales muchos expertos y políticos consideran que la descentralización es “buena” y necesaria. Por un lado, reduce el papel del Estado tradicional al fragmentar la autoridad central e introducir un sistema de “balances y contrapesos” intergubernamentales. Es, además, una forma de hacer al gobierno más efectivo y eficiente, y en la que los gobiernos locales asumen un papel de mayor importancia en la provisión de servicios públicos y se dan mayores posibilidades de asociaciones públicas-privadas a nivel local, incluyendo a la comunidad. Es también un instrumento adecuado para disuadir tensiones y asegurar la autonomía política y cultural de las regiones en un Estado-nación, lo cual cobra especial relevancia en un mundo de múltiples conflictos étnicos, religiosos y políticos.

Los modelos actuales de descentralización fiscal en los países en estudio han sido resultado de procesos de cambio y negociación política y económica de muchos años, y continúan en franca evolución. Cada país ha fijado su prioridad, ya sea buscando el aprovechamiento de economías de escala, al preferir el manejo fiscal por el nivel central, o inclinándose por una autonomía económica y administrativa de los niveles subnacionales. Un factor recurrente en los procesos de descentralización es el cambio continuo e incesante en los marcos institucionales; todos los países analizados han tenido reformas recientes - grandes o pequeñas- y a su vez tienen agendas pendientes de discusión y mejora. Por ejemplo, Brasil espera mejorar el manejo del Impuesto al Valor Agregado del nivel estatal, España luego de la reforma importante del 2002 donde todas sus regiones administraran salud y educación, discute ahora los esquemas de solidaridad interregional, Colombia continúa la mejora en su proceso de acreditación e incremento de recursos propios, Chile espera mejorar la construcción del Fondo Común Municipal, y Argentina, Brasil y Colombia buscan controlar mejor los endeudamientos subnacionales.

Existen muchos factores que han creado el ambiente propicio para que la mayoría de países del mundo, independientemente de su ideología y de si se trata de un Estado unitario o federal, tienda a promover la descentralización como la forma más efectiva de gobernar en democracia, en una economía abierta que busca la eficiencia y aspira a promover la equidad entre regiones y hogares.

Los Estados Unidos de América, por ejemplo, llegan a federarse después que Estados previamente

independientes y unidos entre sí por medio de una muy delicada confederación, deciden renunciar a un poco de su soberanía en aras de obtener mayor cantidad de recursos y de desarrollar un mercado común sin impedimentos al libre comercio. Países con democracias multinacionales como Brasil, España, India o Canadá se unen y conforman un federalismo cuyo objetivo fundamental es mantener al Estado-nación cohesionado, sin desintegrarse.

En el caso de la mayoría de los países latinoamericanos, la descentralización fiscal y política tiende a ser un fenómeno que va de la mano de las transiciones democráticas en los últimos años. En el caso de México, por ejemplo, aun cuando es una federación con tres niveles de gobierno bastante diferenciados, el gobierno federal ha controlado la recaudación nacional y ha utilizado a los gobiernos estatales como unidades desconcentradas para ejecutar el gasto público de la Federación. A medida que los partidos de oposición al Partido Revolucionario Institucional (PRI) fueron ganando gobernaturas se fueron generando presiones para modificar el sistema de federalismo “hacendario” mexicano. Sin lugar a dudas, el ascenso de Vicente Fox a la presidencia de la nación, combinado con un Congreso plural y gobernaciones en manos de los tres principales partidos, ha llevado a que en febrero del 2004 se vaya a realizar una Convención Nacional Hacendaria entre el gobierno federal, los Estados, y las municipalidades para modificar las asignaciones tributarias y de gasto entre los diferentes niveles de gobierno.

De la misma forma, el caso de Bolivia muestra que el proceso de descentralización de 1994, que comienza con la aprobación de la Ley de Participación Popular que le transfiere a las municipalidades el 20% de los ingresos tributarios nacionales, incentiva no sólo a que los municipios lleven a cabo una mayor inversión pública en áreas de salud y educación, sino que también abre el proceso político local a la participación ciudadana.

Se argumenta que la descentralización está también asociada a la adopción de un esquema de

economía abierta. Muchos analistas argumentan que el proceso de descentralización en China es el precursor de las tasas de crecimiento que promedian 7% anual en los últimos años; y que la base de este crecimiento se encuentra en la reforma fiscal de 1994, que fue diseñada para detener el déficit fiscal, eliminar distorsiones en la economía, mejorar la transparencia entre niveles de gobierno y reestructurar las relaciones fiscales intergubernamentales.

En Canadá, en la década de los ochenta, a medida que la economía canadiense y la de sus regiones se fue abriendo a la competencia con el mundo y a la armonización con la economía estadounidense, debió repensarse y modificarse la arquitectura financiera, fiscal y de asignaciones a los diferentes niveles de gobierno. A medida que el entorno económico, los principios ideológicos y las políticas económicas cambiaron hacia un Estado más chico y más enfocado en sus acciones, Canadá estuvo listo para aceptar, promover y facilitar la descentralización.

¿Qué abarca la descentralización?

La descentralización se centra en definir *cómo se debe organizar al Estado para llevar a cabo sus tareas y cumplir sus compromisos con la sociedad*. Para ello, debe abordar aspectos fiscales, administrativos y políticos.

El aspecto *fiscal* se refiere a definir temas como: qué nivel de gobierno determina la base y la tasa de cada impuesto, qué nivel de gobierno se hace responsable de la prestación de un servicio específico -por ejemplo, agua, salud, educación- y cómo equilibrar los desbalances horizontales -por ejemplo, diferencias de desarrollo, de ingreso, de educación y de pobreza- entre regiones.

El aspecto *administrativo* se refiere a cómo las instituciones políticas nacionales y locales traducen decisiones sobre políticas públicas en resultados concretos que afectan la asignación y distribución de los recursos de los diferentes niveles gubernamentales.

El aspecto *político* se refiere al nivel de autoridad que se otorga a los gobiernos

subnacionales para administrar y ejecutar las responsabilidades bajo su competencia, así como al establecimiento de canales de comunicación y participación de la ciudadanía en los asuntos de los gobiernos subnacionales.

Descentralización fiscal en países de bajos ingresos

Los principios del federalismo desarrollados en Estados Unidos han sido aplicados en procesos de países tan diversos como Argentina, Brasil, Sudáfrica, Colombia, la República Federal Rusa, India y China. Sus principios enfatizan el concepto de eficiencia que se basa en el conocido modelo de Tiebout, que se desarrolló en la década de los años cincuenta en los Estados Unidos. Este modelo señala que diferentes gobiernos locales presentan a la ciudadanía diferentes ofertas de carga tributaria y de servicios públicos. Dada esta oferta, los ciudadanos “votan con sus pies” y optan por aquella jurisdicción que ofrece una combinación de carga tributaria/servicios que se adapta mejor a sus preferencias personales.

En países de bajos ingresos, como el Perú, pocos ciudadanos tienen la posibilidad de cambiar de jurisdicción según los conceptos del modelo de Tiebout; pero es posible que una familia que reside en un distrito de la provincia de Lima se mude a otro de la misma provincia para acceder a una combinación diferente de carga tributaria / servicios.

Generalmente se asume que los gobiernos subnacionales pueden ser clasificados como de baja carga tributaria/baja calidad de servicios o como de alta carga tributaria/alta calidad de servicios. Esta conexión entre tributos y calidad de servicios es bastante tenue en países de bajos ingresos. La mayoría de estos países tienen un problema de desbalance fiscal horizontal. Esto ocurre cuando una o dos regiones concentran la actividad económica nacional y, por tanto, tienen mayor capacidad de generar ingresos tributarios con respecto al resto del país. En consecuencia, muchas regiones de un país pobre no tienen la capacidad de recaudar ingresos tributarios significativos incluso

si tuvieran la mejor administración. Esta realidad implica que los gobiernos de estos países definen descentralización como el mecanismo para redistribuir ingresos tributarios recaudados por el gobierno central a gobiernos subnacionales para atenuar el desbalance vertical entre ambos niveles de gobierno, pero al mismo tiempo igualar las bases tributarias entre regiones para acabar con la desigualdad horizontal; tal como sucede en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia y México. Así, los procesos de descentralización en países de bajos ingresos se centran en la asignación de recursos y en cómo se ejecutarán, y no tanto en la “devolución” o asignación de responsabilidades tributarias a los gobiernos subnacionales.

Otro aspecto a tener en cuenta en estos países son los débiles sistemas de información y mecanismos de monitoreo del Estado. Por lo tanto, en un proceso de descentralización debe darse especial atención al desarrollo de incentivos y sistemas que eviten la corrupción dentro de la burocracia estatal y permitan verificar que los fondos transferidos a los gobiernos regionales y locales lleguen a las personas u hogares objetivo de los programas, y permitan monitorear la ejecución efectiva del gasto y control del endeudamiento

Es importante también considerar que en países de bajos ingresos, los diferentes niveles de gobierno no tienen niveles similares de capacidad técnica y administrativa. Si la actividad económica se concentra en una o pocas regiones geográficas, los profesionales más capaces tenderán a migrar hacia éstas. Se puede decir, entonces, que existe una relación inversa entre capacidad técnica y administrativa y la distancia del lugar a la ciudad capital o a un centro regional importante. Una de las áreas en donde se refleja esta debilidad es en la contabilidad gubernamental, los presupuestos públicos, y la administración tributaria.

Dada su proximidad a las comunidades a las que atienden, los gobiernos subnacionales tienen una ventaja de información frente al gobierno nacional. Tienen además como principal ventaja que son autoridades que han sido electas por votación popular y que, por tanto, deben responder

directamente ante los ciudadanos y no ante entidades del gobierno regional o central. Sin embargo, en países de bajos ingresos es importante evitar su captura por las elites locales.

Situación fiscal en el Perú

En el Perú, la presión tributaria ha sido en los últimos años de cerca del 12%, lo cual es bajo, incluso en comparación con otros países de América Latina. Como la mayoría de los países en el mundo, Perú ha simplificado y modernizado su base tributaria. Los impuestos nacionales principales son el Impuesto sobre la Renta de Personas Naturales y de Personas Jurídicas, el Impuesto General a las Ventas (IGV), el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) y los derechos arancelarios. El sistema tributario también incluye el Registro Único Simplificado (RUS) para micro y pequeñas empresas que no llevan contabilidad y generan pocos ingresos. Cabe mencionar que también existe el Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES) que grava las planillas y los ingresos de trabajadores independientes.

El IGV es el mayor recaudador de ingresos tributarios. Ello es consistente con la idea de que impuestos indirectos tienen mayores ventajas de flujo de caja para el gobierno, una base más amplia y menores efectos negativos en la inversión. De acuerdo al Marco Macroeconómico Multianual, el IGV (incluyendo el Impuesto de Promoción Municipal - IPM) representó el 6.4% del PBI en el año 2000, el 6.2% en el 2001 y el 6.3% en el 2002. El siguiente impuesto en importancia es el Impuesto sobre la Renta de Personas Naturales y Jurídicas cuya combinación representó el 2.7% del PBI en el año 2000, 3.0% en el 2001 y 3.0% del PBI en el 2002. En términos de estructura dentro de las finanzas del gobierno central, el principal impuesto en el año 2002 fue el IGV (52.17%), seguido por el impuesto a la renta (24.87%) y el selectivo al consumo (17.31%),² sin considerar las contribuciones sociales. El cuadro 1 muestra la estructura en forma detallada.

En el ámbito de los gobiernos locales, su principal ingreso proviene de transferencias del

Fondo de Compensación Municipal - Foncomun, el cual se financia con impuestos de nivel municipal que son recaudados centralmente, con una recaudación estimada en 0.9% del PBI para el 2004. Entre los impuestos del nivel municipal cuya cobranza está a cargo de los gobiernos locales, destaca el impuesto predial, con una recaudación estimada en 0.2% del PBI para el 2004.

Una característica del sistema tributario peruano es la existencia de diversas exoneraciones fiscales. Resaltan las establecidas para las personas naturales y jurídicas que habitan, hacen negocio e invierten en la amazonía, así como las exoneraciones al IGV a negocios que comercian abarrotes, medicinas y productos de consumo básico en la zona de selva.

La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), entidad autónoma, es la encargada de administrar los impuestos nacionales y las aduanas en Perú. La SUNAT es un caso de éxito, estudiado y replicado por otros países en América Latina, cuenta con personal altamente calificado y con sistemas de información que le permiten validar información proporcionada por un mismo contribuyente en diferentes declaraciones de impuestos.

Según algunos analistas, la estrategia de administración de la SUNAT sería concentrarse en los grandes contribuyentes, que mayoritariamente declaran su domicilio en Lima, aun cuando su producción se desarrolla en otra parte del territorio peruano. Es importante notar que los grandes contribuyentes, además de declarar y pagar los impuestos que les corresponden, también actúan como agentes retenedores del Estado de los impuestos sobre la Renta de Personas Naturales de sus trabajadores en planilla e independientes, del IGV de los consumidores de sus productos y servicios, y del IES de los profesionales independientes que les prestan servicios. Ciertas empresas calificadas por la Sunat retienen, además, el IGV de sus proveedores.

² SUNAT, Boletín Setiembre 2003. No se incluye seguridad social.

CUADRO 1
Ingresos del Gobierno Central Consolidado: 2002
(millones de nuevos soles)

	TOTAL	PORCENTAJE	
		(a)	(b)
Ingresos del Gobierno Central Consolidado (I+II)	27,493.1	100.00%	
I. Ingresos Tributarios del Gobierno Central	24,174.3	87.93%	100.00%
Impuesto a la Renta	6,011.3	21.86%	24.87%
Primera Categoría	157.6	0.57%	0.65%
Segunda Categoría	8.4	0.03%	0.03%
Tercera Categoría	2,603.8	9.47%	10.77%
Cuarta Categoría	304.4	1.11%	1.26%
Quinta Categoría	1,776.7	6.46%	7.35%
No domiciliados	489.4	1.78%	2.02%
Regularización	606.1	2.20%	2.51%
Régimen Especial del Impuesto a la Renta	45.6	0.17%	0.19%
Otras Rentas ¹	19.3	0.07%	0.08%
Al Patrimonio	-.-		
A la Producción y Consumo	16,850.1	61.29%	69.70%
Impuesto General a las Ventas	12,611.7	45.87%	52.17%
- Interno	7,501.2	27.28%	31.03%
Otros ²	61.0	0.22%	0.25%
- Importaciones	5,110.5	18.59%	21.14%
Impuesto Selectivo al Consumo	4,184.3	15.22%	17.31%
- Combustible	3,003.9	10.93%	12.43%
Interno	2,372.2	8.63%	9.81%
Importaciones	631.7	2.30%	2.61%
- Otros	1,180.4	4.29%	4.88%
Interno	1,072.6	3.90%	4.44%
Importaciones	107.8	0.39%	0.45%
Otros a la Producción y Consumo ³	54.2	0.20%	0.22%
A la Exportación	-.-		
A la Importación	2,488.7	9.05%	10.29%
Otros Ingresos	1,794.6	6.53%	7.42%
Débitos	-.-		
Impuesto a las Acciones del Estado	472.2	1.72%	1.95%
Fraccionamientos	496.8	1.81%	2.06%
BERT, regularización tributaria	-.-		
Impuesto Extraordinario Solidaridad	455.2	1.66%	1.88%
Régimen Unico Simplificado	74.1	0.27%	0.31%
Juegos de Casino y Tragamonedas	24.6	0.09%	0.10%
Otros ingresos recaudados por la SUNAT ⁴	258.2	0.94%	1.07%
Otros ingresos recaudados por Otros Organismos ⁵	13.4	0.05%	0.06%
Devoluciones ⁶	(2,970.5)	-10.80%	-12.29%
II. Contribuciones Sociales	3,318.8	12.07%	
Contribución al Seguro Social de Salud - EsSALUD	2,738.2	9.96%	
Contribución al Sistema Nacional de Pensiones - ONP	580.6	2.11%	

1 Incluye el Impuesto Especial Activos Netos vigente hasta el 31 de diciembre de 1999, el Impuesto Mínimo derogado en mayo de 1997 mediante Ley N° 26777 y otras rentas como. Ley de Promoción a la Amazonía, Ley de Promoción al Sector Agrario y Régimen de Frontera.

2 Incluye el Impuesto General a las Ventas por liquidaciones de compra-retenciones, operaciones internas arroz, impuesto especial a las ventas, Decreto de Urgencia Nro 089-97(DCTP Fertilizantes), Impuesto General a las Ventas Importaciones, e Impuesto Promoción Municipal

3 A partir de mayo de 1999, incluye tasa por expedición de Pasaportes e Impuesto de Solidaridad en favor de la Niñez Desamparada. Desde marzo del 2003 se considera el Impuesto Extraordinario de Promoción y Desarrollo Turístico Nacional.

4 Incluye multas, Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción, Impuesto al Rodaje, tributos derogados y otros tributos aduanas.

5 Incluye tributos tales como Certificados de Domicilio, Supervivencia, Mudanza, Denuncias Policiales, Tasas de Extranjería, Prórrogas de Extranjeros y otros.

6 Según fecha de solicitud.(a) Considera contribuciones sociales, (b) sin contribuciones sociales.

Fuente: SUNAT / Banco de la Nación. Elaboración Intendencia Nacional de Estudios Tributarios y Planeamiento, SUNAT.

En una economía con la diversidad geográfica y de ingresos como la del Perú, la mayor recaudación se dará en aquellos lugares en donde exista una mayor economía formal. Los departamentos de Lima y Arequipa son los que generan mayores ingresos en el país. De acuerdo a la Nota Tributaria de la Sunat del mes de marzo del 2003, en el periodo comprendido de enero a marzo 2003 se recaudaron 5,113.0 millones nuevos soles. De ellos, el 89% se recaudó en el departamento de Lima, el 3% en Arequipa y 8% en el resto de departamentos. Si se toman los ingresos según fuente de generación de ingresos, Lima concentra el 50% de los ingresos y el 33% de los gastos; los

siguientes 11 departamentos con mayores ingresos explican el 40% de los ingresos y aproximadamente el 41% de los gastos, en tanto que los restantes 12 departamentos explican el 10% de los ingresos y el 26% de los gastos (Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto 2004).

Con el panorama señalado, el Perú enfrenta el reto de definir cómo financiar a los gobiernos regionales y locales para que cumplan con las responsabilidades que el marco normativo les establece, en un proceso gradual y neutral de asignación de competencias y recursos que no debe perder de vista la estabilidad macroeconómica del país.



II Asignación de tributos a los gobiernos subnacionales

Un Estado con varios niveles de gobierno es más efectivo cuando los impuestos y los beneficios del gasto público están íntimamente relacionados. Es decir, cuando los ciudadanos-votantes-consumidores que residen en una jurisdicción determinada pagan sus impuestos a su jurisdicción y reciben de ésta una serie de servicios y beneficios vía el gasto público. Generalmente, las personas viven en jurisdicciones que tienen gobiernos traslapados: municipio-región-nación. Ante esta realidad, Marcur Olson (1965) desarrolló el “principio de la equivalencia fiscal” que básicamente expresa que los ciudadanos deben de pagar impuestos a cada nivel de gobierno en función de los beneficios que recibe de cada jurisdicción.

Tanto la teoría como la experiencia internacional sugieren que los gobiernos que están encargados de recaudar un impuesto serán más responsables en ejecutar responsablemente esos fondos. De acuerdo a Bird y Smart (2001), mientras las transferencias intergubernamentales juegan un papel importante, las provincias o municipalidades urbanas que sean autosostenibles deberían ser responsables de recaudar y ejecutar la mayor parte de sus ingresos.

Según ciertos analistas, existen dos principios generales que sustentan teóricamente las bases sobre los cuales se apoya la asignación de recursos tributarios para los gobiernos subnacionales: 1) la eficiencia económica y administrativa en la tarea de recaudación y 2) la viabilidad financiera de los gobiernos subnacionales, es decir, que sus recursos propios les permitan financiar la mayoría de los compromisos de servicio con su comunidad. Para alcanzar el equilibrio entre estos dos preceptos se

recomienda que los impuestos sobre los factores de producción móviles -es decir, renta de las personas y corporaciones, a las ventas (como por ejemplo el impuesto al valor agregado-IVA), y al comercio internacional- sean de responsabilidad del gobierno central. Para gobiernos locales es preferible que sus tributos sean sobre factores de producción inmóviles como la tierra o la propiedad inmueble, los impuestos a las ventas que no dupliquen o graven la misma base de los tributos a las ventas nacionales. Asimismo, los servicios proporcionados por gobiernos locales -como la recolección y procesamiento de desechos sólidos, y el alumbrado eléctrico de las calles- deben ser financiados generalmente vía tasas que reflejen el costo de la prestación del servicio.

Por su parte, Bird (2000) define que los impuestos subnacionales deben cumplir dos principios: uno, que los gobiernos subnacionales ricos puedan movilizar ingresos suficientes para cubrir sus necesidades y ser esencialmente autónomos. Dos, permitir que los gobiernos subnacionales determinen su propia tasa sobre al menos un impuesto importante, ya sea el impuesto a las ventas, a la renta de personas naturales o el impuesto predial. El tener la libertad de determinar su propia tasa, en teoría, aumenta la responsabilidad del gobierno subnacional en el proceso de cobranza y, por ende, en la ejecución del gasto de esos fondos.

A continuación se presenta un cuadro que evalúa diferentes tipos de impuestos subnacionales de acuerdo a los siguientes criterios:

Móvil: se alude a la capacidad de los contribuyentes de mudarse a una diferente jurisdicción local para eludir el pago de un impuesto.

Apropiado: se refiere a si un impuesto es adecuado desde el punto de vista político; está ligado al principio de "visibilidad" discutido más abajo.

Robusto: se trata de si un impuesto es un "buen" generador de recursos de acuerdo a incrementos en la actividad económica local y/o nacional y a mejoras en la administración tributaria.

Estable: se refiere a qué tan permanentes y previsibles son los ingresos de un impuesto según las fluctuaciones económicas nacionales y/o locales.

Exportable: se trata de la capacidad de "exportar" la carga tributaria de un impuesto a ciudadanos (as) de otra jurisdicción. Por ejemplo, el impuesto a las ventas locales en los Estados Unidos es "exportado" a residentes de otras jurisdicciones vía la creación de grandes centros comerciales. Desde el punto de vista de una ciudad estadounidense, al crear incentivos para construir y operar un gran centro

comercial, se está "importando" base fiscal.

Visible: se alude a la percepción ciudadana de cuán oneroso es un impuesto local; en otras palabras, que tan "caro" es percibido un impuesto. Obviamente, la percepción no es solamente un asunto de qué tan alta es una tasa o de qué tan amplia es la base de un impuesto; la evaluación ciudadana también incluye qué servicios son recibidos por los impuestos pagados.

Progresivo: se refiere a si las tasas nominales - dictadas por la ley- y efectivas son progresivas, regresivas o únicas.

Aceptación política: se trata del juicio normativo que lleva a cabo la ciudadanía con respecto a un impuesto y/o la totalidad del paquete de impuestos que un contribuyente debe de cumplir.

Administración: se refiere a la facilidad, eficiencia y efectividad de administrar impuestos.

CUADRO 2

Evaluación de diferentes Impuestos como Recursos para Gobiernos Locales

	Impuesto Predial	Impuesto sobre la Renta de personas	Impuesto a las Ventas	Impuestos Específicos	Impuesto a las Empresas
Móvil	+	-	-	-	-
Apropiado	-	+	-	-	?
Robusto	-	+	+	+	+
Estable	+	-	-	+	-
Exportable	+/-	+/-	+	+	-
Visible	+	+	+	+	-
Progresivo	+	+	?	?	-
Aceptación Política	-	-	?	?	+
Administración	?	+	?	+	+

Notas:

- "+" = "Buen" Impuesto; "-" = "Mal" Impuesto; "+/-" = "Buen" Impuesto si la carga tributaria cae exclusivamente en residentes locales y "Malo" si la carga tributaria recae sobre residentes de otras localidades; "?" = Depende de condiciones locales como, por ejemplo, el nivel de capacidad administrativa, eficiencia en el gasto público, y capacidad de comunicarse transparentemente con la ciudadanía, entre otros factores.
- Se clasifica al impuesto sobre la renta como fácil de administrar para los gobiernos locales si es aplicado como un recargo extra en el impuesto sobre la renta nacional (piggy-back).
- La progresividad de los impuestos a las ventas depende de cómo se especifican las tasas y la base en la ley.
- En los últimos años, las reformas fiscales han bajado la carga tributaria de las empresas. Así, los impuestos a las empresas se han ido aplanando con el tiempo y, por ende, perdiendo su progresividad.
- La progresividad de los impuestos específicos incluye impuestos a los vehículos y al combustible (progresivos) e impuestos al tabaco y al alcohol que son regresivos.

Fuente: Richard Bird y José Larios, año 1999.

Lo presentado en el Cuadro 1 será utilizado al analizar las distintas opciones de impuestos para los gobiernos regionales y locales.

Análisis de opciones de impuestos para los gobiernos regionales

En los párrafos siguientes se analiza la posibilidad de asignar a los gobiernos regionales los impuestos sobre la renta de personas, las ventas o ingresos, consumos específicos y los ingresos de los trabajadores.

Impuesto sobre la renta de personas

Una opción es establecer una tasa impositiva sobre la renta de las personas, o establecer que ciertos puntos de la tasa actual aplicada correspondan a los gobiernos regionales.

Los países escandinavos utilizan este impuesto para gobiernos subnacionales. En esos países el impuesto es una tasa única decidida por el gobierno subnacional sobre la misma base del impuesto nacional. Los impuestos son recaudados por el gobierno nacional. En Bélgica, y recientemente en Canadá, el impuesto subnacional es una fracción de la obligación tributaria debida al gobierno nacional. Un sistema similar existe en Suiza, donde los cantones autorizan a las comunas a decidir una tasa plana sobre la obligación tributaria al cantón.

Bird (2003) nota que la base gravable de estos impuestos se ha reducido en América Latina. A mediados de 1980 los ingresos gravables para el impuesto sobre la renta empezaba en el rango de ingresos equivalente al 60% del PBI per capita; mientras que para finales de la década de los noventa, los ingresos gravables empiezan, en promedio, en el rango equivalente al ingreso per capita por 2.3 veces. Para efectos de ilustración, supongamos que el ingreso per capita de la región era de US\$1,000.00 en 1980, entonces la base imponible del impuesto empezaba a partir de un ingreso de aproximadamente US\$600.00. Mientras que para finales de 1990, si supusiéramos que el ingreso per capita de la región fuera de US\$800.00,

la base imponible del impuesto sobre la renta comenzaría a partir de un ingreso de \$1,840. En otras palabras, la base gravable de estos impuestos se ha estrechado por razones que están asociadas a la necesidad de generar incentivos a la inversión y de compensar a los asalariados por los incrementos en la carga de los impuestos indirectos, específicamente el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

El compartir la base del impuesto a la renta de las personas es una opción recomendada por los expertos y apropiada desde el punto de vista teórico, pero que sólo es adecuada en un contexto en el cual existe una clase media amplia. Este no es el caso de América Latina. Los impuestos a la renta no tienen una función redistributiva en la región porque las nuevas modalidades de este tributo eximen de su pago a una franja amplia de personas con ingresos bajos; mientras que los contribuyentes con varios ingresos y los de altos ingresos tienen mayores oportunidades de eludir o subdeclarar sus ingresos. Como resultado de esto, la capa media urbana es la que tiende a soportar una “carga distributiva” alta de este tributo. Por ejemplo, en El Salvador, un país de aproximadamente 6.5 millones de personas, de acuerdo al Sistema Financiero de Pensiones, hay 944,668 asalariados, de los cuales sólo el 16% -148,784 asalariados- está sujeto al pago de este impuesto. Muchos contribuyentes están en el sistema pero lo eluden ya que aumentan sus deducibles y, por lo tanto, bajan o eliminan su obligación tributaria. No es aventurado decir que las tendencias que se observan en El Salvador son similares a las existentes en la mayoría de países latinoamericanos, ya que los países de la región tienen características socioeconómicas parecidas, aunque no idénticas.

Analistas señalan que, de optarse por esta alternativa, la base del impuesto regional debería ser la misma que la base del impuesto nacional. La introducción de exenciones, deducciones o diferentes tasas para diferentes niveles de renta solamente complica la administración del impuesto regional. En países en vías de desarrollo, los gobiernos regionales o locales no han tenido acceso a la base gravable de estos tributos.

Impuestos a las ventas o ingresos

Los argumentos convencionales han mantenido que la mejor base tributaria para los gobiernos regionales son los impuestos a las ventas. De hecho, una de las justificaciones teóricas de esta idea convencional es que estos tributos los pagan mayoritariamente los residentes de las regiones y que, por lo tanto, el principio del beneficio que guía la relación tributo-servicio es cumplido por estos impuestos. En Canadá y los Estados Unidos, la experiencia empírica demuestra que al menos un tercio de la carga tributaria de estos impuestos recae sobre la compra de insumos para la producción, por lo que el argumento convencional está un poco cuestionado por la realidad; sin embargo, al menos en estos dos países, ello no daña la capacidad recaudadora del impuesto ni afecta las decisiones de las empresas de invertir o localizarse en una región determinada. El ejemplo de estos dos países en el área administrativa no puede replicarse automáticamente en América Latina, ya que el impuesto sobre las ventas (nacional) todavía padece de debilidades administrativas (Bird, 2000).

El impuesto sobre las ventas más popular alrededor del mundo es el IVA. La presencia dominante del IVA en el panorama fiscal del nivel nacional de América Latina complica la viabilidad de impuestos sobre las ventas finales para los gobiernos regionales. En general, los expertos en temas fiscales han expresado que el único impuesto a las ventas viable es el IVA nacional. Las razones mencionadas son sus altos costos administrativos y el bajo cumplimiento de los contribuyentes. También se ha mencionado que al compartir la base del impuesto a las ventas, el gobierno nacional pone en peligro la estabilidad macroeconómica de un país.

Existen dos modalidades de gravar el IVA subnacional. Si el bien es gravado en el lugar que fue consumido se dice que sigue el principio de destino. Si es gravado en el lugar que fue producido, se dice que sigue el principio de origen.

Para asegurarse que solamente es gravado en el lugar de consumo, las exportaciones entre regiones no son gravadas, y las importaciones sí

pagan el impuesto como compensación, y para que compitan en condición de igualdad con la producción doméstica. Cuando se adopta el modelo de origen, las exportaciones son gravadas y las importaciones son exentas.

Brasil fue el primer país que introdujo dos IVA: uno nacional el -Imposto sobre Productos Industrializados (IPI)- y otro para gobiernos estatales -el Imposto sobre operacoes relativas a Circulacao de Mercadorias e Servicos (ICMS)-. La administración de los dos IVA trajo una serie de problemas administrativos y técnicos asociados con la administración de un impuesto estatal que, a pesar de tener la misma tasa, se cobraba de forma diferente en cada Estado. Para reducir la confusión, se determinó que el IPI se confinaría a la etapa de producción y el ICMS a las ventas al por mayor. Para superar problemas limítrofes entre los Estados, se crearon puestos de fronteras para vigilar el comercio y evitar el contrabando. De acuerdo a Bird (2003), los resultados no son satisfactorios y el tema de la reforma fiscal federal está de nuevo en discusión.

El único impuesto sobre las ventas subnacional que funciona adecuadamente es el IVA de Quebec, en Canadá; el IVA de Quebec y el IVA federal coexisten felizmente en ese país. La tasa y la base de cada impuesto es determinada por cada gobierno independientemente del otro. Los dos impuestos son recaudados por la administración tributaria de Quebec. Ventas entre empresas de Quebec y las de otras provincias son administradas por medio del sistema de pagos diferidos, que es similar al utilizado por los países que forman parte de la Comunidad Económica Europea. Las exportaciones de Quebec son gravadas al 0%. Las importaciones de otras provincias y del resto del mundo son gravadas. Los expertos opinan que este esquema funciona bien gracias a un sistema de auditorías que es planificado por el gobierno federal en consulta con el gobierno de Quebec, que ejecuta las auditorías para los dos impuestos. Los expertos también opinan que la garantía para el buen funcionamiento de este sistema es que las administraciones tributarias canadiense y quebequense son altamente profesionales.

En el caso de Argentina, la fuente principal de ingresos de las provincias es un impuesto a los ingresos brutos. Las tasas aplicadas son diferenciadas para diferentes actividades. Por ejemplo, en la Provincia de San Juan (Bird 2003), la tasa básica es de 3%, con una tasa del 0.83% para la producción de nafta (gasolina), 1.67% para la venta de nafta, 2% para el sector construcción, 4% para actividades turísticas y ciertas actividades financieras, 5% en seguros, loterías, casinos, ventas de tabaco, y agencias de publicidad, 10% en cantinas, night clubs y actividades similares, y 15% en juegos electrónicos, piscinas, cabarets, parqueos (dependiendo del tamaño) así como también en espacios privados que se alquilan por hora. Este impuesto, además de ser difícil de administrar, no responde a ninguna lógica económica o social. Penalizar -vía tasas elevadas- actividades como cabarets o casinos, en un ambiente caracterizado por una débil administración, sólo abre oportunidades para la corrupción.

En el Perú, la recaudación del 2002 del Impuesto General a las Ventas fue de S/. 12,609 millones, lo cual representó el 46% de los ingresos tributarios.³ Se espera que la recaudación del 2003 sea mayor debido al incremento de la tasa del IGV del 18 al 19%.

Impuestos a consumos específicos

Economistas como Charlie McLure argumentan que los impuestos específicos son potencialmente una buena fuente de ingresos para gobiernos regionales. Su argumento se basa en que son fáciles de administrar y pueden tener tasas diferenciadas por región. Si los impuestos específicos son cobrados en el lugar en donde se venden estos bienes (principio destino) y no en el lugar donde se producen (principio origen), estos tributos tendrían un efecto distorsionador pequeño y resultan fáciles de administrar. Por otro lado, se puede argumentar que impuestos al alcohol o el tabaco pueden relacionarse con la función de proveer servicios de salud y los impuestos a la gasolina o nafta pueden relacionarse al mantenimiento de carreteras en el ámbito regional. Bird (2003a) argumenta que es difícil aplicar el

principio del beneficio a los impuestos al tabaco o alcohol, debido a que no es fácil administrar estos tributos regionalmente ya que las tasas diferenciadas promueven el contrabando y, por último, no es una buena idea relacionar gastos que son bastantes elásticos -como los de salud- a recursos que en su opinión son inelásticos, como los provenientes de los impuestos específicos al alcohol o el tabaco.

Estudios empíricos en los Estados Unidos demuestran que existe un límite al aumento de las tasas, ya que el alza desproporcionada de las tasas impositivas incrementa el contrabando y conduce a la baja del consumo formal; y, por tanto, a la reducción de la recaudación del fisco nacional o regional.

El impuesto a los vehículos es fácil de administrar, de llevar sus registros y es una fuente permanente y estable de ingresos, especialmente en gobiernos subnacionales que están completamente urbanizados. 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. En algunos países se ha tratado de utilizar el impuesto a los vehículos como parte de una política redistributiva. Generalmente ello es mejor hacerlo de manera nacional antes que regionalmente y se podría realizar a través de un impuesto progresivo cuya tasa grave la compra de vehículos nuevos. 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 tasar vehículos es administrativamente compleja, no se relaciona con ningún principio de justicia redistributiva, y penaliza a vehículos nuevos que son más eficientes y contaminan menos que los vehículos más antiguos.

³ Considerando las contribuciones sociales en la base del 100%, si no se considera su participación asciende a 52%.

En general, los gobiernos regionales podrían estar a cargo de los impuestos a los vehículos y a los combustibles. Entre mayor sea el grado de urbanización de una región, mayores serán las probabilidades de que los ingresos generados por estos tributos sean elásticos y, por lo tanto, tendrán mayor probabilidad de cubrir las responsabilidades financieras asociadas con la provisión de servicios. En el Perú, dado que el impuesto a los vehículos es de nivel municipal, sería difícil políticamente que éste pase a nivel regional, sin embargo sí se pueden hacer cambios para mejorar su rendimiento.

En la actualidad existen serios problemas de contrabando por la exoneración del ISC a los combustibles en algunas regiones. Es de esperar que la aplicación de tasas diferenciadas para los impuestos al alcohol y el tabaco generaría problemas de contrabando aún mayores.

Impuesto a los ingresos de los trabajadores

El impuesto a las planillas es un tributo asignado a gobiernos regionales en Australia, Sudáfrica y México. Este tipo de impuesto tiene ventajas y desventajas. Una ventaja es que es fácil de administrar, especialmente si se trata de empresas grandes, y otra que en economías formales y desarrolladas, con tasas relativamente bajas se puede recaudar recursos significativos para gobiernos regionales. La principal desventaja es que este impuesto actúa como una barrera a la generación de empleo en el sector formal. En casos como Perú, en donde la economía y el empleo informal son comunes, el costo de este impuesto se da en la merma del empleo formal y aumento del empleo informal.

De acuerdo Bird (2003a), si el impuesto a las planillas es bueno para las regiones, mejor sería un impuesto con tasa plana para las regiones sobre el impuesto a la renta nacional. Este tipo de impuesto existe en Canadá y ha sido introducido en España para las Comunidades Autónomas. Bird (2003) argumenta que para que este impuesto de tasa plana sea eficiente y no distorsione la distribución de recursos en el ámbito nacional, debería ser cobrado y asignado a la jurisdicción en donde vive la persona

natural y no a la jurisdicción en donde trabaja la persona.

En México, originalmente el impuesto fue asignado a los gobiernos estatales por el gobierno federal, en la época en que el partido oficial de entonces, el PRI, tenía control político de todas las gobernaciones del país. Pocos Estados, como Veracruz y Zacatecas, han aprobado reformas fiscales en orden de desarrollar sus propias fuentes de recolección de impuestos. Los dos Estados aprobaron un pago de impuestos a la planilla, que en el caso de Veracruz ayudó a incrementar los ingresos tributarios de 2001 a 7 veces lo del 2000.

A partir del triunfo de Vicente Fox en el 2000, así como también con las victorias de otros partidos políticos en elecciones para gobernadores, la Conferencia Nacional de Gobernadores de México -una asociación multipartidaria-, ha convocado con el apoyo del presidente Fox a una Convención Nacional Hacendaria, en donde se buscará lograr consensos sobre qué impuestos serán asignados para gobiernos estatales. Los gobernadores argumentan que el impuesto a las planillas no es el más adecuado para las obligaciones de los Estados y para los nuevos tiempos políticos mexicanos.

Así, este impuesto puede tener buenos resultados en países en donde existe una baja proporción de economía informal ya que su carga no necesariamente se traduce en el aumento del sector informal o en bajos salarios en el sector formal. Este no es el caso de países como el Perú, cuyo mercado laboral informal es elevado. Se ha observado que es la clase media urbana la que carga mayormente con el impuesto sobre la renta de personas, así que la base de ingresos asalariados tiende a ser sobreutilizada. Esta sobreutilización produce incentivos para generar empleo informal y para eludir el sistema fiscal. En el caso de México, cuyos gobiernos estatales tienen asignado este impuesto, ya existe un movimiento para eliminarlos y se está en busca de una nueva arquitectura fiscal para los Estados.

Análisis de opciones para gobiernos locales

Por muchas décadas, muchos gobiernos locales han utilizado el impuesto predial como fuente principal de sus finanzas públicas. El impuesto predial tiene muchas ventajas:

- Ingresos estables y predecibles en el tiempo.
- Al promover el desarrollo de un catastro de propiedades, tiene efectos positivos en la administración de otros impuestos y tasas, ya que la municipalidad puede conocer a sus contribuyentes de forma más clara.
- Bien administrado, impulsa el desarrollo de verdaderos mercados de bienes raíces.
- Su visibilidad de cara al contribuyente crea incentivos a los gobiernos locales para mejorar su capacidad técnica y administrativa de proveer mejores servicios municipales a la comunidad.

Si bien el impuesto predial es ideal para gobiernos locales, es un impuesto que encuentra circunstancias difíciles en muchos países, especialmente en los países de la ex-esfera socialista y en algunos países latinoamericanos. Uno de ellos es la dificultad de establecer valores de mercado para los predios. El impuesto predial es difícil y caro de administrar, y sus ingresos no son elásticos (Bird y Slack, 1991). Ya que es un tributo visible, el no ser deducido en la fuente como es el caso del impuesto sobre la renta de asalariados y por regla general ser cancelado a través de pagos directos del contribuyente, es difícil de modificar políticamente y sus recursos aumentan a una baja velocidad.

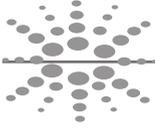
En la ciudad de La Paz recientemente se llevó a cabo un proceso de autoavalúo para completar la base catastral que había sido creada en los años setenta. La idea del autoavalúo era que, dada la debilidad administrativa de la municipalidad, se le pidió a la ciudadanía que declarara el valor de

mercado de su propiedad. La información asimétrica tiende a penalizar a los hogares con menores ingresos, ya que éstos son propensos a declarar un valor más apegado a la realidad debido a que tal declaración les puede servir para acceder a hipotecas; mientras que los hogares con mayores ingresos tienden a subvalorar el valor de la propiedad en orden a minimizar su carga tributaria. Pese a sus defectos, la municipalidad actualizó y completó su base de datos y esto facilitó que aumentara a recaudación.

El Perú no es una excepción y el impuesto predial es la fuente principal de ingresos tributarios de los gobiernos locales. La tarea pendiente es mejorar las características del tributo, definiendo el valor de la base tributaria con incentivos que lo acerquen más al mercado y evitando la subvaloración, convirtiéndolo en un impuesto al beneficio y reduciendo el número de alcuotas a una sola, así como reduciendo el peso de las exenciones. En relación a la fijación del nivel de la tasa, en el corto plazo todavía el nivel central podría fijarlo, pero en el mediano plazo sería interesante pilotear casos donde las municipalidades puedan fijarlo en base a una banda de valores.

Por otra parte se podría mejorar la administración de la recaudación con ejecución y mantenimiento del catastro. Al haberse creado los gobiernos regionales, y al abrirse la posibilidad de compartir bases tributarias con el nivel central, sería interesante promover la creación de catastros comunes de uso múltiple, bajo las propuestas modernas de *Clearing house* de centralización de datos alimentado de varias fuentes y con múltiples usuarios.

Los gobiernos locales tienen además como ingresos las tasas por los servicios públicos que prestan (licencias, agua potable) y los precios públicos que cobran por la venta de bienes y servicios privados (admisión a ferias, ubicación de anuncios en la vía pública).



III Transferencias Intergubernamentales

Las transferencias intergubernamentales tienen varias funciones y son de diversos tipos. En cuanto a las funciones tenemos:

Balance Fiscal Vertical: Esta es la forma más común en que los gobiernos centrales resuelven los desequilibrios fiscales de los gobiernos subnacionales cuando sus ingresos propios no son suficientes para cumplir con las obligaciones y compromisos asociados a sus responsabilidades de gasto.

Balance Fiscal Horizontal: Estas son transferencias del gobierno central que tienen el objetivo de permitir a gobiernos subnacionales "pobres" -en términos de capacidad de recaudar impuestos locales por debilidad administrativa o por las condiciones económicas locales- obtener suficientes fondos para proveer un determinado estándar de servicio en áreas prioritarias como educación y salud.

En lo referente a los tipos de transferencias intergubernamentales, es posible señalar las siguientes:

Transferencias globales (Non-matching Grants): Son transferencias determinadas como una porción de los ingresos totales del gobierno central o como una fracción de los ingresos totales de un impuesto determinado. La forma más común de distribuir estas transferencias es per capita.

Transferencias condicionales (Matching Grants): La lógica de este tipo de transferencias está sustentada principalmente en la necesidad de usar eficientemente los recursos escasos del gobierno central para alcanzar ciertos objetivos en la ejecución del gasto público del nivel local.

Adicionalmente, el gobierno central transfiere recursos para incentivar que los gobiernos locales provean los servicios que tiene efectos positivos en otros municipios; es decir, busca que los gobiernos locales interioricen en su proceso de toma de decisiones las externalidades que generan para otras localidades.

Para que las transferencias condicionales sean percibidas como justas por los municipios y regiones, se requiere mucha información socioeconómica local y regional.

Algunas de las transferencias de los países analizados están atadas al tipo de gasto a realizar (inversión en vez de gasto corriente) o a sectores específicos a los cuales destinar los recursos (educación, salud, entre otros). Por otro lado, se encuentra que la distribución entre los distintos ámbitos territoriales se realiza principalmente en función al volumen de población o al origen de los impuestos recaudados. Cabe señalar que una elevada dependencia de los gobiernos subnacionales a las transferencias puede generar problemas políticos serios, como se podrá apreciar más adelante en el caso de México.

Experiencias Internacionales

En el caso de **Bolivia**, las transferencias y préstamos a un interés mucho más bajo constituyen el grueso de los recursos de los gobiernos municipales y las prefecturas. Las transferencias son principalmente de dos tipos: fondos de coparticipación, que están acompañados de pocas o ninguna condición, y los fondos de cofinanciamiento, que son asignados para proyectos o programas específicos. Algunas subvenciones, particularmente específicas, requieren que el

gobierno local receptor pague un cierto porcentaje del costo del servicio.

El monto total de la coparticipación a ser distribuida entre todos los gobiernos municipales es igual al 20% de los ingresos nacionales. Los ingresos nacionales son el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el IVA complementario, el Impuesto a las Ganancias Corporativas (IRPE), el Impuesto a las Transacciones (IT), el Impuesto al Consumo Específico (ICE), el Impuestos de Aduana (GAC), el Impuesto a las Sucesiones y el Impuesto a la Exportación. El Impuesto a los Hidrocarburos, de importancia en el caso de Bolivia, y las regalías sobre recursos naturales no están incluidos. La asignación del monto total de la coparticipación es simple: cada gobierno municipal recibe una cantidad de acuerdo a su población (censo de 1992). Rural o urbano, residente en municipios más o menos pobres, habitante del Altiplano o las regiones orientales, cada boliviano carga con la misma cantidad de coparticipación para el gobierno municipal de la comuna en la que vive. Esta fórmula fue diseñada con el propósito de atraer recursos financieros a los 174 gobiernos municipales rurales que fueron creados por la Ley de Descentralización de 1994.

La simpleza de la fórmula de asignación tiene sus ventajas -transparencia, al menos- pero presenta un retroceso al no articular la coparticipación con las inequidades territoriales en términos tributarios. Los 314 gobiernos municipales de Bolivia no están en igualdad de condiciones a la hora de proveer bienes y servicios públicos a su población.

Los gobiernos municipales no son totalmente libres en el uso del dinero de la coparticipación que reciben. El 85% debe ser asignado a inversión. Sin embargo, cabe señalar que gastos que no serían considerados como inversión en otros países, lo son en Bolivia. Por ejemplo, los salarios de las personas encargadas o contratadas para operar los proyectos de inversión local son considerados como parte de la inversión reportada por los municipios.

La interacción entre democratización y descentralización generó una nueva dinámica de políticas subnacionales en **México**. En 1990, el

67% de todo el gasto público era ejecutado por el gobierno federal. Este patrón tuvo un cambio radical y a la fecha 63 centavos de cada peso son ejecutados por el gobierno estatal o las municipalidades, aunque la mayoría de los fondos son para fines específicos.

Los Estados y municipios reciben del gobierno federal tres quintos de los ingresos fiscales de la Recaudación Federal Participable (RFP), la cual incluye el Impuesto sobre la Renta, el Impuesto al Activo, el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto Especial a la Producción y Servicios (sólo parcialmente), el Impuesto sobre Autos Nuevos (sólo parcialmente), el Impuesto al Comercio Exterior por Importaciones, los Recargos y Multas por Accesorios, las Contribuciones de Ejercicios de Años Anteriores y los Derechos sobre Petróleo y Minería.

El criterio de distribución de los recursos a los gobiernos locales está establecido en la Ley de Coordinación Fiscal. De acuerdo a esta norma, desde el gobierno federal se presentan dos clases de transferencias:

- 1) Transferencias de efectivo no condicionales que dependen de la entrada de ingresos fiscales y de tres fondos de aportaciones , que representan cerca del 30% de la RFP.⁴ Estos fondos se distribuyen en función del desarrollo económico de cada Estado y sus municipalidades, según criterios como recaudación del impuesto predial, recaudación de cuotas de agua, grado de marginación social y económica. También participan como criterios, aunque de menor peso, las siguientes variables: población, índices de marginación, extensión territorial y número de municipios en un Estado.
- 2) Desde 1998 se dan las transferencias para gastos sociales, las cuales son etiquetadas y representan otro 30% de la RFP. El criterio para distribuir estos fondos son los índices de pobreza de los Estados y municipios, en tanto que el tipo de

⁴ 1) FAIS, Fondo de Aportaciones e Infraestructura de Salud, 2) FORTAMUN, Fondo de Fortalecimiento Municipal, y 3) FAM, Fondo de Aportaciones Múltiples.

acciones para los cuales se destinan estos fondos son: educación básica, infraestructura social, servicios de salud, fortalecimiento institucional, asistencia social como desayunos escolares, aportaciones tecnológicas y de educación de adultos y aportaciones para seguridad pública.

La débil posición fiscal de los Estados se refleja en un incremento en la dependencia financiera de las transferencias federales. En el 2001, cerca del 93% de las entradas de los gobiernos estatales llegó de las transferencias federales, en tanto que en 1980 éstas fueron solamente un 76%. Los Estados tienen la capacidad legal de imponer impuestos a las planillas, los hoteles, la posesión de autos y la venta de propiedades; sin embargo, ellos no han utilizado esta capacidad fiscal. El desequilibrio entre responsabilidad con la población local y falta de capacidad administrativa -y de voluntad política para realizar un esfuerzo fiscal estatal y local- genera mucha polémica entre los gobernadores de los diferentes niveles de gobierno en México. En otras palabras, los gobernantes de los gobiernos subnacionales se quejan de que el gobierno federal controla todos los fondos y les etiqueta el gasto y la inversión pública; por lo tanto, limita el campo de acción de los gobernadores. Por otro lado, el gobierno federal argumenta que los gobiernos subnacionales tienen la potestad sobre ciertos impuestos y que no quieren cargar con el costo político de recaudar ingresos sobre los cuales ellos -los gobernadores- tienen completo control. Este asunto no es solamente un problema fiscal, sino también un problema político, ya que el ciudadano se queja por la baja calidad de los servicios públicos, y los gobiernos estatales y locales trasladan la culpa de la falta de financiamiento a las autoridades federales. El sistema actual de descentralización de gastos crea gobiernos políticamente ineficientes que no asumen responsabilidades por sus acciones. Las municipalidades también dependen significativamente de las transferencias financieras y no aprovechan sus capacidades para aplicar y recolectar impuestos. El impuesto a la propiedad recauda menos del 0.2% del PNB.

De acuerdo a un estudio exhaustivo del Banco Mundial (2002) sobre la descentralización en México, “los Estados reciben más órdenes que fondos, y parece que los municipios reciben más fondos que órdenes”. El estudio señala que cerca de la mitad de las transferencias para los Estados son fondos para fines específicos, en tanto que los fondos “no condicionados” tienen que usarse como contrapartida para tener acceso a fondos de otros programas federales o para pagar sueldos decretados federalmente. La población del Estado es un factor importante en las fórmulas de algunos fondos, en tanto que otros distribuyen sus recursos en función del origen de la recaudación.

En **China**, un objetivo importante de la reforma fiscal fue que se reviviera y se fortaleciera la capacidad del gobierno central para redistribuir ingresos a los gobiernos subnacionales. Esta capacidad se perdió a partir del momento que China optó por un modelo económico basado en el mercado y en la descentralización de la inversión y de la actividad económica. La ruptura con la economía centralizada y planificada implicó que muchas de las empresas estatales que eran fuente directa de financiamiento del Estado en todos sus niveles fueran privatizadas y, por tanto, sujetas a la competencia, a la eficiencia, y a la práctica de funcionar con presupuestos con límites severos.

Para redistribuir ingresos a las regiones la reforma se proponía utilizar fórmulas de redistribución medibles y objetivas, junto con reglas claras para los diferentes niveles de gobierno. El principio redistributivo fue abandonado en 1994, a favor del principio de derivación -el cual premia el esfuerzo recaudador de los gobiernos subnacionales-. Sin embargo, en 1995 se decidió reintroducir una fórmula nueva que tuviera un aspecto redistributivo. La fórmula tenía dos variables: una en función de la brecha entre ingresos y gastos de las provincias y la otra en función de la existencia de minorías étnicas en la zona. En 1996 se añadió como tercera variable el esfuerzo recaudador.

A pesar de las modificaciones, las transferencias han aumentado las diferencias entre

provincias en vez de atenuarlas. En efecto, la mayoría de las transferencias están basadas en el esfuerzo fiscal, lo cual beneficia a las provincias ricas.

Otro rubro de transferencias intergubernamentales son “fondos etiquetados” por el gobierno central, pero ejecutados por los gobiernos subnacionales. En la ley de presupuesto del 2001, estos fondos representaron el 50% del total de transferencias hechas por el gobierno central. Estos fondos han sido marcados para proveer subsidios alimenticios en gobiernos subnacionales urbanos, para inversión de infraestructura en las zonas rurales, para financiar programas sociales y pensiones en gobiernos provinciales, para resolver problemas de deuda de gobiernos provinciales, y para pagar moras de gobiernos subnacionales por retrasos en el pago de las pensiones a los jubilados. La lógica de utilizar las transferencias gubernamentales para pagar deuda y mora por las pensiones se centra en el hecho de que China es un país con fuertes principios socialistas que coexisten con una economía de mercado.

El Banco Mundial (2002) ha formulado las siguientes observaciones a China en el área de equidad regional:

- La brecha entre la asignación de gastos fiscales y la provisión de servicios es ancha en comparación a los estándares internacionales. La transferencia de muchas responsabilidades a los gobiernos subnacionales combinada con inadecuadas transferencias de recursos, implica que la provisión de servicios tiene una varianza alta.
- La reforma fiscal de 1994 ha redistribuido recursos a favor de las provincias ricas ya que provincias con mejor esfuerzo fiscal retienen más ingresos. El gobierno chino ha tratado de compensar a las provincias pobres aumentando el monto de recursos marcados, pero los resultados no han aminorado las diferencias entre provincias ricas y pobres.
- Los gastos etiquetados no logran alcanzar los objetivos del gobierno central y no llegan a los

más pobres. Estos fondos han sido utilizados frecuentemente para resolver problemas de brechas fiscales en las provincias pobres, por lo que no han sido utilizados para proveer servicios. Por otro lado, los fondos etiquetados han sido utilizados para financiar programas que benefician a familias o personas que son consideradas como de clase media, por ejemplo estudiantes que se encuentran matriculados en escuelas, y no en la población más pobre.

El resultado de las inequidades mencionadas anteriormente es que los gobiernos subnacionales han incrementado actividades extra-presupuestales que les generan ingresos; por ejemplo, desarrollo de actividades comerciales en alianza con inversionistas privados. De acuerdo al Banco Mundial (2002), en el 2000 este tipo de ingresos representaba un 20% del PBI nacional. Muchos de estos ingresos son utilizados para financiar servicios que han sido transferidos a los gobiernos subnacionales y para financiar la construcción de infraestructura local.

En **Canadá**, se han desarrollado en términos generales dos series de transferencias a las provincias. La primera, “Traspaso Social y de Salud de Canadá” (CHST), está destinada a resolver los desequilibrios verticales, y ha evolucionado en los últimos 40 años a partir de un programa de costos compartidos que se relacionan. Las transferencias intergubernamentales de costos compartidos, que generalmente usan fórmulas de participación del 50%, fueron abandonadas para educación post-secundaria, salud y bienestar social⁵ y ahora son básicamente transferencias per capita igualitarias, destinadas a ayudar a las provincias a financiar sus programas de salud, educación, educación post-secundaria, y bienestar social. Las condiciones que gobiernan estas transferencias son tan generales que prácticamente se trata de transferencias incondicionales.

⁵ Esta practica fue abandonada por problemas fiscales del gobierno central y por el cambio de paradigma, a nivel mundial, sobre cómo se prestan estos servicios de manera mas eficiente.

El segundo tipo de transferencias fue diseñado para apoyar a las provincias de bajos ingresos y son no condicionadas. Asimismo, como resultado de las negociaciones intergubernamentales, éstas también han evolucionado desde comienzos del periodo de la segunda postguerra. El proceso canadiense siempre se ha orientado a reducir las diferencias en la capacidad impositiva de las provincias, y no en la capacidad de gasto provincial o las necesidades. A lo largo del tiempo, el sistema tributario representativo utilizado por las provincias -que calcula las transferencias de igualación sobre la base de la capacidad de una provincia para generar ingresos a partir de un determinado conjunto de bases gravables-, ha sido modificado. Para fines comparativos, se toman en consideración más de cuarenta bases gravables, a fin de definir una base gravable común con la cual medir la capacidad fiscal de una provincia, la cual se deriva de un conjunto representado por cinco provincias (excluyendo Alberta y las cuatro provincias del Atlántico, debido a sus circunstancias especiales). Las provincias que están sobre el estándar no reciben ingresos (por ejemplo, Alberta, Ontario y, durante mucho tiempo en el pasado, la Colombia Británica), mientras que las provincias por debajo del estándar tienen derecho a recibir estas transferencias. El sistema canadiense ha permitido que ciertas provincias se abstengan de participar en un determinado plan federal-provincial sin incurrir en una sanción financiera. Esto último ha brindado mayor flexibilidad especialmente en el proceso de acomodar las demandas de Quebec.

En **Argentina**, la masa de fondos a distribuir está integrada por la recaudación de todos los impuestos nacionales con excepción de los derechos de importación, de exportación y aquellos cuya distribución entre la nación y las provincias esté prevista en otros regímenes especiales de coparticipación. La coparticipación en la distribución de lo recaudado se inicia con la identificación de 32 tributos, lo cual obliga a tener un esquema complejo de supervisión. El 71% de las transferencias se deja a discreción de los gobiernos provinciales, mientras el 29% está dirigido a actividades específicas.

La masa coparticipable se distribuye de la siguiente forma:

- 42,34% para el gobierno ejecutivo nacional,
- 56,66% a las provincias,
- 1% al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional, destinado a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros en las provincias.

A partir de esta distribución inicial se produce otra redistribución secundaria de las transferencias de acuerdo con coeficientes fijos y montos máximos; lo cual da como resultado que el exceso de lo recaudado en algunas pocas provincias con relación a sus gastos sea transferido a otras provincias en situación inversa.

Se han dado varios cambios desde 1988, por ejemplo en 1992 y 1993 se permitió redirigir parte de las transferencias (15%) a financiar el déficit de la seguridad social. Otros cambios importantes fueron la introducción de transferencias mínimas y las transferencias que acompañaron la descentralización de los servicios de salud y educación. Estos cambios unidos a la falta de transparencia, ha sido un incentivo para causar daño moral en el comportamiento fiscal en los gobiernos federal y provincial.

En **Brasil**, de acuerdo a la constitución de 1988, se asigna un porcentaje fijo de los ingresos federales a los gobiernos subnacionales, el que se distribuye de acuerdo a una fórmula, sin tener que ser destinado para un sector determinado; por su parte, los estados tienen que transferir un porcentaje fijo de su impuesto al valor agregado (ICMS) a las municipalidades.

El gobierno federal transfiere el 21.5% de los ingresos por impuesto a la renta e impuesto a la manufactura; 95% es distribuido entre los estados de acuerdo a parámetros tales como volumen de población e ingreso per capita, en tanto que el 5% restante se distribuye por ubicación. Otro 22.5% de los mismos impuestos se distribuye a las municipalidades, de lo cual 10% va a las capitales de los Estados según el volumen de población e ingreso per capita promedio de los Estados

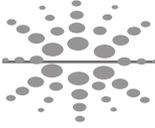
cercanos, y el otro 90% en función de población e ingreso promedio del Estado (Wiesner, 2003).

El monto de transferencias federales a los estados y municipalidades y las transferencias de los estados a las municipalidades es de importancia considerable. Las primeras representan el 3.1% del PBI y las segundas el 2.23% del PBI. Por su parte, las transferencias del gobierno federal a los gobiernos subnacionales representan el 37.3% de los ingresos tributarios, mientras que las transferencias de los Estados a las municipalidades representan el 24.4% de sus ingresos tributarios. Las transferencias representaron en los estados el 20.48% de los ingresos propios tributarios, mientras que en las municipalidades las transferencias representaron el 55.9% de los ingresos totales de los estados.

Aparte de las transferencias generales (*revenue sharing*), los estados reciben

transferencias discrecionales y específicas a través de lo que se conoce como convenios, que no están regulados por la ley pero nacen de la negociación entre estados y municipalidades con el nivel federal; son para financiar sectores como salud, educación, agricultura, vivienda, y desarrollo regional. Según Rodden (sin fecha), estas transferencias básicamente se han manejado de manera “discrecional”.

Las transferencias del estado a las municipalidades se hacen apoyándose, de un lado, en el origen de la recaudación y, de otro, en una fórmula aprobada por cada legislatura. En general, se observa que las municipalidades están mejorando la recaudación de ingresos propios y sus niveles se han incrementado como participación del PBI; sin embargo, las transferencias siguen siendo de importancia.



IV Administración tributaria

Para decidir a qué nivel administrativo -gobierno central, gobiernos regionales o locales- se deben recaudar cada uno de los impuestos subnacionales, hay que tomar en consideración dos objetivos de la administración tributaria: 1) la aplicación de la ley tributaria de manera homogénea de modo que los costos administrativos sean bajos y la recaudación de tributos lo más alta posible; 2) procesos de declaración, procesamiento y pago de los impuestos simples, claros y transparentes que faciliten el cumplimiento de la ley de parte del contribuyente y de la administración tributaria.

La administración de tributos debe de ser simple. La simplicidad implica que las declaraciones de impuestos sean fáciles de comprender por el contribuyente y por el propio administrador; por tanto supone también que el código tributario sea claro sobre la base y la tasa de los impuestos, y sobre la forma y el calendario de pago de los tributos. La simplicidad y la transparencia ayudan a simplificar la gestión de los impuestos y la introducción de la informática para recaudar y controlar a los contribuyentes morosos.

Una administración tributaria eficiente, independientemente del nivel gubernamental en la que se ubique, debe tener recursos humanos capacitados, herramientas informáticas que faciliten el control del contribuyente y conocimiento del perfil económico-fiscal del mismo.

Ventajas y desventajas de una administración tributaria centralizada

Las ventajas de tener una sola administración para

impuestos nacionales y subnacionales son:

- Una sola organización.
- Líneas de autoridad y liderazgo claras.
- Uniformidad de procesos y procedimientos.
- Un solo sistema informático y una sola base de datos de contribuyentes -se supone que los contribuyentes tienen un número de identificación tributario único-.
- Que no exista la necesidad de intercambiar información entre diferentes niveles de gobierno.
- Mayor facilidad para detectar a contribuyentes que cesan de declarar y pagar por diferentes motivos.
- Le metodología para tratar valoraciones, auditorías, multas y apelaciones es uniforme entre los diferentes niveles de gobierno.
- Simplifica el proceso de auditoría del cumplimiento de un contribuyente en el pago de todos los impuestos que le corresponden.
- La capacitación y producción de manuales son uniformes.

Por otro lado, las desventajas son las siguientes:

- La percepción y el peligro real de que los gobiernos regionales y locales tengan poco control sobre los ingresos generados por los tributos que son regionales o locales.
- Incapacidad de los gobiernos regionales y locales de determinar sus propias políticas de fiscalización y auditoría.

Ventajas y desventajas de una administración tributaria local descentralizada

Es importante señalar también las conclusiones teóricas que se esgrimen con respecto a tener una administración tributaria descentralizada.

Ventajas

- Mayor responsabilidad de los administradores regionales/locales en el proceso de recaudación.
- Mayor flexibilidad para hacer ajustes debido a mejoras tecnológicas y de capacitación en la administración local -si es que se tienen los medios financieros para llevar a cabo estas mejoras-.
- Mayor libertad para la administración regional/local de desarrollar políticas que reflejen las condiciones y características regionales/locales.
- Mayor transparencia y rendición de cuentas entre la administración regional/municipal y la sociedad civil. Es importante, en este sentido, desarrollar una cultura cívica de pago de los impuestos y de responsabilidad de los gobiernos locales/regionales a través de la provisión de mejores servicios.

Desventajas

- Los contribuyentes pueden ser tratados de diferente forma por diferentes administraciones creando la percepción de un hostigamiento fiscal a los mismos.
- Las administraciones locales tienen la tendencia a tener personal poco calificado.
- La efectividad en la administración tributaria puede sufrir si no existe suficiente coordinación e intercambio de información entre las diferentes administraciones tributarias -de ahí la necesidad de que los países tengan un número de identificación tributario único-.
- Los costos de la administración tributaria local pueden ser altos si no se logra un tamaño que permita el desarrollo de economías de escala.

Como se verá más adelante, los países utilizan diferentes arreglos institucionales para asignar las tareas de recaudar impuestos. Cabe resaltar la experiencia de Canadá, donde en algunos casos el nivel central realiza la recaudación por las provincias, y en otras Quebec recauda por el nivel nacional. En un extremo se encuentra Chile, en que una agencia del nivel central realiza la recaudación incluso del impuesto predial de las municipalidades. Si bien en Argentina ocurre lo mismo, esto se da por delegación de los gobiernos subnacionales.

Experiencias Internacionales

En **Canadá** existen acuerdos de coordinación para la recaudación tributaria. El gobierno federal recauda los impuestos a la renta de la mayoría de las provincias; y lo hace a tasas diferentes, determinadas por las propias provincias, pero bajo la condición de que usen una base común, establecida por el gobierno federal. Todas las provincias, excepto Quebec, participan en la recaudación del impuesto sobre la renta de ingresos personales y todas las provincias, excepto Alberta, Ontario y Quebec, participan en la recaudación del impuesto sobre las empresas. A diferencia del impuesto sobre la renta, la armonización del impuesto sobre las ventas está mucho menos desarrollada en Canadá, aunque existen tres provincias atlánticas (Nueva Brunswick, Nueva Escocia, y Terranova) que han armonizado completamente sus impuestos sobre las ventas gracias a incentivos financieros provistos por el gobierno federal. Por otro lado, un acuerdo financiero con la provincia de Quebec permitió que ésta recaude el impuesto sobre bienes y servicios -impuesto al valor agregado- del gobierno federal en la provincia quebequense.

En **Argentina** la recaudación de tributos se encuentra concentrada en una sola institución, por delegación de los gobiernos subnacionales. Este ente recaudador es la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la cual posee autonomía administrativa y funcional aunque pertenece al Ministerio de Economía.

La AFIP se financia con los siguientes conceptos:

- Aportes del tesoro nacional.
- Recursos propios.
- Ingresos por prestaciones a terceros.
- Comisiones por remate de mercancías.
- Importe por la venta de bienes inmuebles.
- Venta de bienes muebles.
- Otros ingresos.
- 2 por mil de la recaudación de los gravámenes cuya percepción efectúa la AFIP.
- 2,5% de la recaudación del monotributo o régimen simplificado.⁶

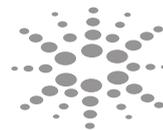
En el **Brasil**, la recaudación de los impuestos la realiza cada nivel de gobierno al cual éstos se hayan asignado. El IVA, conocido como Impuesto de Circulación de Mercadería y Servicios (ICMS) está asignado exclusivamente al nivel estatal⁷; es el impuesto de mayor rendimiento y también el de

mayor controversia por las posibilidades de exportación que tiene. La administración está en manos de los estados, pero el nivel federal fija las bases y tasas. Los estados otorgan en forma individual exoneraciones y otros tratamientos preferenciales.

En **Chile**, el impuesto territorial o predial es recaudado por una agencia del nivel central -el "Servicio de Impuestos Internos (SII)"- dependiente del Ministerio de Hacienda. Esta agencia es responsable de aplicar y administrar el sistema de impuestos internos, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y de facilitar dicho cumplimiento. En lo relativo al impuesto territorial, el SII se encarga de establecer las políticas y metodología de valoración de los predios agrícolas y urbanos, determinar los valores de las propiedades, mantener el catastro fiscal, hacer las revalorizaciones y emitir los recibos de pago.

⁶ La AFIP determina las reglas de adhesión al régimen simplificado (impuestos y seguridad social) por los ingresos brutos (ventas totales), área física de la actividad o consumo de energía eléctrica.

⁷ Son pocos los casos donde este impuesto es administrado por los estados, sólo los estados brasileños y las provincias canadienses administran un IVA, Rodden (sf).



V Endeudamiento subnacional

El impacto de la descentralización fiscal en la capacidad de los gobiernos subnacionales de concertar préstamos está directamente relacionada con la forma en que los recursos financieros son asignados entre los diferentes niveles de gobierno, y en cómo esos recursos se equilibran con las responsabilidades de los gobiernos subnacionales.

El otro lado de la moneda de la descentralización y de la “devolución” de responsabilidades a gobiernos subnacionales es la necesidad del gobierno central de mantener el equilibrio macroeconómico y fiscal. Esto implica que el gobierno central tendrá interés en mantener la deuda subnacional bajo control. Teóricamente, para que un sistema descentralizado funcione, requiere que las responsabilidades asignadas a los niveles subnacionales estén en equilibrio con los recursos financieros asignados. Para garantizar que los gobiernos subnacionales mantengan este equilibrio -suponiendo que exista un balance entre responsabilidades y recursos- es imperativo que el principio de beneficio sea evidente para la comunidad; es decir, que ésta tenga claro que lo que paga en impuestos es utilizado para proveer servicios regionales o locales.

Si el sistema de descentralización fiscal no está bien diseñado, el equilibrio macroeconómico será difícil de mantener. La falta de disciplina fiscal -expresada en la propensión a producir déficits fiscales- y de transparencia en un Estado descentralizado inducirá a los gobiernos subnacionales a gastar más de lo que tienen, lo que llevará a aumentar los costos de prestar capital por el mayor riesgo de no pago. Para evitar estos problemas es importante que los gobiernos subnacionales tengan claro el concepto de “límites

presupuestarios fuertes”, y que la posición fiscal de los gobiernos subnacionales sea monitoreada. Esto implica que la descentralización fiscal requiere, en su diseño, que existan reglas claras o incentivos claros que lleven a ejercitar la prudencia financiera.

Aunque existen diseños técnicos perfectos para la descentralización fiscal, la realidad es que la relación del gobierno central con los gobiernos subnacionales es política. Dentro de este contexto técnico-político, existen al menos dos tipos de “problemas” que se dan en el área de deuda subnacional. Uno es el problema de “selección adversa”, que se da cuando existen problemas de asimetría de información o de incentivos perversos. Por ejemplo, gobiernos subnacionales tienen incentivos para “esconder” información financiera negativa del gobierno central o de mercados de capital subnacional. En segundo lugar, el problema “moral” -moral hazard- que crea incentivos para distorsionar el comportamiento de los gobiernos involucrados, al permitirles no ser responsables finales de las decisiones financieras pobres que tomen, por ejemplo, si existe una promesa implícita del gobierno nacional de salvar a los gobiernos subnacionales que incumplan con sus pagos.

Existen varios regímenes para controlar la deuda subnacional. La manera en que la lleve a cabo cada país dependerá de su herencia política y forma de gobierno. Estas formas son: el modelo cooperativo, el enfoque basado en reglas y la intervención directa del gobierno central.

El modelo cooperativo se basa en las negociaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales para determinar los límites de la deuda subnacional. Estos límites están

relacionados con los parámetros para manejar la estabilidad macroeconómica y fiscal del país, y son dictados por el gobierno nacional. Este enfoque define las metas de déficit del gobierno central y establece las tasas de crecimiento de los ingresos tributarios nacionales; requiere de un gobierno nacional fuerte que haga cumplir los acuerdos. De otra manera, presiones y necesidades políticas tienden a desequilibrar los acuerdos macroeconómicos, fiscales y financieros entre los diferentes niveles de gobierno.

El enfoque basado en reglas fortalece el control del gobierno nacional al incluir dentro de la legislación el marco de referencia y los límites del endeudamiento subnacional. Al establecer las reglas *ex-ante*, evita tener problemas entre diferentes niveles de gobierno, los que son típicos del modelo cooperativo. Uno de los requisitos de este enfoque es que los estándares de contabilidad estén uniformizados en todos los niveles de gobierno para así eliminar la posibilidad de que los gobiernos subnacionales puedan eludir el control del gobierno central. Esto implica la creación de un sistema de información financiera que permita hacer transparentes las operaciones de estos gobiernos. La administración de este enfoque se puede hacer administrativamente por medio del gobierno central y, en economías desarrolladas, a través del mercado de capitales subnacional.

La intervención directa del gobierno central se basa en el establecimiento de límites anuales de endeudamiento subnacional, de la revisión de propuestas de endeudamiento subnacional, y de sancionar directamente transacciones financieras de endeudamiento. Este tipo de control permite al gobierno central vincular la deuda subnacional con los parámetros que guían el equilibrio macroeconómico. Las desventajas de este enfoque son que el proceso de aprobación de la deuda subnacional es lento y puede abrir oportunidades para la corrupción entre funcionarios de los diferentes niveles de gobierno y de abuso político entre funcionarios públicos del partido en el poder. Por otro lado, este enfoque hace que el problema moral ronde dentro del gobierno central, ya que en

caso que un gobierno subnacional no pueda cumplir sus compromisos, éste tiene capacidad de presionar al gobierno central para que lo rescate, ya que la decisión de endeudarse fue conjunta.

Independientemente del enfoque o modelo que un país decida para manejar su deuda subnacional, lo que queda claro es que la transparencia en la contabilidad y finanzas gubernamentales es clave, no sólo para medir el desempeño de los gobiernos subnacionales por el gobierno central o los mercados de capital subnacionales, sino también por la ciudadanía.

Quizás las experiencias más relevantes a analizar para definir las reglas de endeudamiento de gobiernos subnacionales sean las de Argentina y Brasil, en que la deuda subnacional fue la causa determinante de periodos de inestabilidad macroeconómica. En el caso de Colombia y Brasil, destaca la existencia de reglas tanto para la demanda como para la oferta de operaciones crediticias entre gobiernos subnacionales y el sistema financiero.

Experiencias Internacionales

Dentro de la estructura federal **argentina**, todos los niveles pueden endeudarse y hacer préstamos nacionales e internacionales. Como se ha mencionado en los capítulos anteriores, son pocas las provincias que pueden financiar íntegramente sus gastos sin tener que incurrir en alguna forma de financiamiento, el cual además ha debilitado sus economías domésticas.

Durante los años ochenta ambos niveles de gobierno, federal y provincial, contrajeron múltiples préstamos, al mismo tiempo que se fueron acumulando deudas previsionales, de salarios, de proveedores, entre otras.

El déficit de las provincias argentinas en conjunto llegó a representar más del 6% del PBI. Este déficit fue financiado principalmente con empréstitos bancarios, muchos de los cuales procedían de sus propios bancos provinciales, colocando como colaterales las transferencias futuras que habría de realizar la Comisión Federal

de Impuestos⁸ (CFI) (Tomais et al, 2001). Los bancos provinciales -que en su mayoría dependían del ejecutivo provincial-, sirvieron como caja del gobierno, ya que una vez otorgados los préstamos eran descontados en el banco central. La acumulación de la cartera pesada en los bancos provinciales hizo que se acelerara su privatización. Al 2002, sólo 6 bancos quedaban en manos de los gobiernos provinciales.⁹

Otra experiencia ha sido los préstamos del Tesoro a las provincias; por ejemplo entre 1992 y 1994 el nivel federal ayudó a siete provincias que atravesaban problemas fiscales y financieros, se emitieron bonos y se les prestó 800 millones de dólares. Con el plan de convertibilidad ya no se podía prestar directamente a las provincias, ni descontar en el banco central, por lo que se optó por esta última figura. El Ministerio de Hacienda entró en acuerdo con cada provincia, bajo la justificación de que la no-intervención del gobierno podría poner en riesgo la estabilidad política. Se incluyeron en estas operaciones de salvataje o rescate una serie de cláusulas como la reducción de personal, reducción del déficit, prohibición de nuevo endeudamiento, entre otras; pero, como lo indica Nicolini et al (2002), esto nunca se llevó a cabo.

Otra medida para financiarse fue retrasar sus propias obligaciones con proveedores y empleados públicos. Sin embargo, y pese a que era lo más fácil de realizar, esta medida era impopular y finalmente se terminó por emitir bonos. Del total de veintitrés provincias argentinas, quince emitieron bonos provinciales que actúan como sustitutos cercanos del peso argentino. En teoría los bonos provinciales estaban sujetos a un control previo por parte de la instancia encargada de diseñar la política económica nacional, debiendo por tanto ser presentados ante y aprobados por el Ministerio de Economía; sin embargo, se dio el caso de la emisión de algunos de estos bonos, que llegaron a colocarse en el mercado financiero internacional, sin ser revisados por el Ministerio de Economía.

Para entender mejor el problema, es conveniente hacer referencia a que una de las causas del déficit provincial fue un mal manejo de los

fondos previsionales, incluyendo su baja recaudación, beneficios demasiado interesantes, retiro temprano de los aportantes con jubilación anticipada, pagos pensionales en promedio superiores a los salarios, entre otros. De 1994 a 1996 el gobierno nacional fusionó 11 sistemas previsionales de las provincias con el nacional. Lo que inicialmente en 1996 se estimó en US\$550 millones para ser cubiertos por el nivel nacional, llegó a US\$1,500 millones en 1998 (Nicolini, 2002).

Las reglas de endeudamiento provincial varían dentro de cada provincia. En algunas jurisdicciones se requiere la mayoría o dos tercios de la legislatura para aprobar el endeudamiento, combinado con un nivel máximo de deuda, así como restricciones en el uso de los fondos; sin embargo, se comenta que estas medidas son muy blandas. Se ha notado un incremento en la cautela de los gobiernos provinciales, sin embargo todavía en algunos casos se encuentran situaciones como la emisión de cupones para cumplir con los salarios que adeudan o la entrega en garantía a los bancos privados de flujos futuros de las transferencias.

Las restricciones al endeudamiento varían de provincia a provincia. Las más restrictivas son Catamarca, Entre Ríos, Jujuy, la Pampa, Río Negro, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, donde se necesita:

- Mayoría especial para tomar nuevos créditos.
- Se restringe el uso de los fondos (no se pueden financiar gastos ordinarios y déficit).
- Se impone una restricción al monto de los servicios, que generalmente no puede superar el 25% de las rentas y, en los más estrictos, el 20%. Se contabiliza como servicios el acumulado de intereses y amortizaciones del stock de la deuda.

8 Integrada por representantes del gobierno nacional, ciudad de Buenos Aires, y por los Ministros de Hacienda y Economía de las provincias.

9 Nicolini et al, 2002

En el caso de **España**, para cumplir con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la OECD ha sugerido que los gobiernos regionales apliquen la disciplina fiscal. Para limitar los gastos, los gobiernos regionales tienen limitaciones legales y políticas para contraer deudas. El Consejo de Política Fiscal y Financiera fija cada cuatro años los parámetros de déficit y deuda de los gobiernos regionales.

Las reglas para controlar déficit y deudas no son totalmente cumplidas por los gobiernos regionales, ya que es difícil penalizarlos. Lo que sigue es un resumen de las normas que deberían seguir los gobiernos subnacionales en España (Banco de España):

- Las operaciones de crédito con periodos de madurez por encima de un año no pueden exceder a las inversiones de capital. Esto significa que, aparte de las operaciones en efectivo a corto plazo, el déficit debe financiar solamente gastos de capital.
- El servicio de la deuda en un año no puede exceder al 25% de los ingresos corrientes.
- La emisión de deuda de gobiernos regionales y los préstamos en el exterior deben ser aprobados por el nivel central.

El nivel local tiene las mismas limitaciones y reglas, en particular:

- Las operaciones de corto plazo pueden financiar solamente problemas de liquidez temporal, y no deben sobrepasar el 30% de los ingresos corrientes del año anterior.
- Las operaciones de nuevos créditos necesitan la aprobación del nivel central cuando ha habido ahorros netos negativos en el presupuesto final del año anterior o cuando los niveles de deuda sobrepasan al 110% de los ingresos corrientes. Para gobiernos locales grandes, donde se concentran las deudas, estas aprobaciones pueden requerir la presentación de un plan de consolidación de deuda, que debe ser endosado por el nivel central.

Colombia ha desarrollado restricciones a la demanda y oferta de crédito para evitar el riesgo

moral de rescatar a los gobiernos subnacionales. En el lado de la demanda se han fijado bandas de colores de acuerdo al mayor riesgo y limitación (Dillinger, 1999):

1. Color verde a aquellos gobiernos que tengan un porcentaje de intereses que pesen menos del 40% del saldo u ahorro operativo. No tienen restricciones para préstamos.
2. Color amarillo a aquellos gobiernos que tengan un porcentaje de intereses que pesen entre 40% y 60% del saldo operativo. En este caso, los préstamos se harán sólo con la aprobación del Ministerio de Finanzas después de la revisión de las proyecciones de servicio de la deuda.
3. Color rojo a aquellos gobiernos que tengan un porcentaje de intereses que pesen más del 60% del saldo operativo o que el stock de la deuda como porcentaje del ingreso corriente sea superior al 80%. No podrán concertar préstamos, a menos que el gobierno territorial esté de acuerdo con un plan de ajuste. (Dillinger, 1999, 19)

Para las reglas anteriores, se entiende como saldo u ahorro operativo al ingreso corriente menos gasto corriente.

Igualmente, la Superintendencia de Banca de Colombia ha puesto las siguientes condiciones por el lado de la oferta:

1. Los segundos préstamos deben ser aprobados por el consorcio de bancos, aun cuando el gobierno municipal o departamental tenga la luz verde.
2. Todo crédito a un municipio en rojo debe ser provisionado totalmente, lo que hace más caro el crédito y desincentiva el endeudamiento (DNP Boletín, sf.).

Un estudio de una muestra de municipalidades del Departamento Nacional de Planeación encontró que los resultados fiscales de los municipios muestran una situación fiscal peor que hace una década. Se ha generado un ahorro corriente negativo debido más a un incremento de gastos que a causa del comportamiento de los

ingresos, los cuales también se incrementaron (no pudiéndose demostrar pereza fiscal).¹⁰ El mayor problema lo experimentan los municipios grandes con más de 100,000 habitantes, con un alto nivel de endeudamiento y, en general, malos resultados de sus indicadores fiscales (Zapata et. al., 2001).

En **Brasil**, a partir de la constitución del 1967, el senado tiene autoridad para regular todo lo concerniente al endeudamiento del país. Se ha dado una guía para el endeudamiento de los gobiernos subnacionales partiendo del monto actual de deuda, ingresos y servicio de la deuda. Sin embargo, el senado tiene el poder de dar excepciones a las reglas, y así ha sucedido. El banco central impone una serie de regulaciones en el acceso a diferentes líneas de crédito. De acuerdo a la constitución, cualquier intento de rescate financiero tiene que ser iniciado por el presidente, pero autorizado por el senado¹¹.

En 1989, como consecuencia de la crisis de años anteriores, donde tanto los estados y el nivel federal no pudieron pagar sus deudas, se reestructuraron los pasivos con los acreedores y el nivel federal aceptó absorber las deudas estatales. En ese tiempo el Tesoro se hizo cargo de US\$ 19 mil millones. Luego, hasta 1993, los estados habían acumulado deuda con instituciones financieras federales. Se reprogramaron US\$ 28 mil millones de tal deuda. La deuda se trasladó nuevamente al Tesoro Federal. Esto estableció un mal precedente. Las regulaciones han sido cada vez más estrictas, inclusive se ha modificado la constitución para permitir deducir las deudas de las transferencias intergubernamentales; sin embargo, no se pudo frenar la crisis del 1997.

Una de las causales de ello fue que la constitución del 1988 obligó a uniformizar la contratación de trabajadores y estipuló que el pago de pensiones debería homologarse con los niveles salariales de un trabajador activo. Esto ha hecho que los costos de personal simplemente se incrementen en forma impresionante. Sin inflación, los costos de personal representan ahora entre 60 y 70% de los ingresos corrientes¹², mientras que antes

del Plan Real representaban 40%.

Con tales costos de personal que no se pueden evadir, los gobiernos comenzaron a diferir el pago de las deudas (capital e intereses), pero el mercado ya no los podía sostener. El congreso autoriza al banco central a crear un mercado para bonos municipales e intercambiarlos por bonos federales. El senado aprobó el pago del 100% de los bonos en su fecha de maduración. Las deudas en bonos comenzaron a crecer tanto que a finales del 1996 el déficit amenazaba las cuentas y la estabilidad de la economía nacional.

El nivel federal negoció con los estados en forma individual desde 1997 empezando con Sao Paulo. La diferencia era que las deudas no desaparecieron sino que se reprogramaron con subsidios a través de la tasa de interés. Como parte de los acuerdos de negociación, los estados tuvieron que cumplir con los requisitos y exigencias de la ley 94496, la cual estipula lo siguiente:

1. Cronograma para la reducción del ratio deuda:ingreso.
2. Incremento del balance primario.
3. Límites en gastos de personal.
4. Crecimiento de ingresos propios.
5. Techos en las inversiones.
6. Lista de empresas públicas a ser privatizadas o concesionadas.

El tratamiento entre estados fue diferente, fijando metas de acuerdo a sus características. Para hacer efectivo el cumplimiento, el gobierno federal puede negar su aval para préstamos futuros con el exterior o incrementar la tasa de interés en la deuda reprogramada ante un incumplimiento.

¹⁰ Aunque algunos autores manifiestan lo contrario.

¹¹ Bevilaqua (2002) comenta que los senadores tienen propensión a continuar su carrera política como gobernadores estatales, lo que los coloca en una situación de conflicto de intereses al estar a cargo de la autorización de rescates financieros.

¹² Inclusive 85% y 77% en Rio Grande do Sul y Minas Gerais, respectivamente; Banco Mundial (2002).

El senado también ha emitido resoluciones bastante restrictivas que indican los siguientes requerimientos para que se apruebe nueva deuda:

1. El volumen total de la deuda no debe superar el 16% del ingreso corriente neto.
2. El servicio de la deuda no debe exceder 11.5% del ingreso corriente neto.
3. El total del stock de la deuda no debe exceder dos veces el ingreso corriente neto y el 1.2 en el caso de las municipalidades.

Lo anterior se hace sobre el cálculo de ingresos futuros. Se prohíbe además la emisión de bonos hasta el 2010, así como refinanciación de moras.

Asimismo, las resoluciones del Consejo Monetario Nacional (CMN) restringen la oferta de los bancos comerciales locales a través del banco central. El CMN busca que las deudas del sector público no superen el 45% del capital, considerando gobierno federal, estatal, municipalidades, incluyendo a las empresas públicas. Pero además prohíbe:

1. Que se preste a una institución que se encuentre en deuda con otro banco.
2. Préstamos a las entidades que tienen problemas de registro de su deuda pública.
3. Refinanciar cualquier forma de deudas vencidas a proveedores o contratistas.

Si se violan los requerimientos, el prestamista tendrá que depositar en una cuenta en el banco central una cantidad igual a la del préstamo, hasta que la violación se corrija.

Asimismo se promovió la privatización de los bancos comerciales estatales, que en principio eran como 33 en los 25 Estados.

Todas estas medidas de control y regulación mencionadas se completaron con la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) de mayo del 2000 y su complementaria de octubre 2000, que introdujo enmiendas al código penal y a las normas que gobiernan las causales de revocatoria. La LRF se organiza o cubre tres áreas: presupuesto, recursos humanos y deuda.

En el área de presupuesto, la LRF pide que los Estados y municipalidades fijen indicadores/metras de recaudación, gastos, balance primario, y cambios en el stock de deuda. El informe que se presenta va acompañado de los indicadores del año previo, la evaluación financiera y actuarial (pensiones), y la evaluación del riesgo fiscal. Asimismo, se debe elaborar un flujo de caja dentro de los próximos 30 días de aprobado el presupuesto. En caso no se cumplan las metas fijadas, se detendrán los desembolsos, excepto para actividades de obligación constitucional, hasta que se vuelva a los cauces normales.

En lo concerniente a personal, la LRF exige techos en los costos de personal. En el caso de que cualquier poder del Estado -ejecutivo, legislativo, o judicial (por separado)- exceda su límite en un 95%, tal poder público estará prohibido de:

1. Incrementar salarios.
2. Crear nuevos puestos de trabajo.
3. Contratar nuevo personal.

La falta deberá subsanarse en ocho meses. Si no se logra una mejora, el gobierno subnacional no podrá recibir transferencias discrecionales, recibir garantías o adquirir nueva deuda (World Bank, 2002 a).

Para el tema de la deuda, se controla el nivel de stock y nuevas operaciones de préstamo. La Ley estipula que los gobiernos subnacionales tienen que ajustarse a los techos que norma el senado. De no seguirse las condiciones, los gobiernos deberán subsanarlo en un año; mientras eso sucede los Estados y municipalidades:

1. Están prohibidos de contraer nueva deuda.
2. Deben mantener superávit positivo suficiente como para cubrir el exceso de deuda.
3. No son elegibles para transferencias discrecionales.

Adicionalmente, las normas establecen lo siguiente:

1. Se prohíbe que un nivel de gobierno preste a otro y se limita al gobierno federal a reprogramar las deudas subnacionales.

-
2. Se prohíbe a los gobernadores y alcaldes a contraer nueva deuda seis meses antes de terminar su mandato, a menos que pueda pagarla antes de salir.
 3. Se exige, al igual que en la constitución, la presentación pública de flujos de caja, costos de personal, y cumplimiento de los techos de deudas, entre otros.

Luego de esta extensa lista de normas y regulaciones, el problema de hacerlas cumplir descansa en la existencia de sanciones por incumplimiento, las que son de cinco tipos:

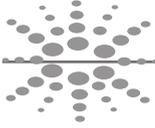
1. Sanciones fiscales: no elegible para transferencias discrecionales y para garantías de nuevos préstamos.
2. Anulación: anulaciones de contratos que violan la LRF (incremento de salarios, por ejemplo).
3. Multas: 30% de descuento del sueldo a las personas responsables de no cumplir las disposiciones de contrataciones.
4. Remoción de cargos: a los alcaldes y gobernadores.
5. Prisión por violación de las regulaciones en año electoral.

Brasil es un ejemplo de reglas que intentan mitigar las acciones irresponsables del pasado y pretenden regularizar una serie de medidas que

fomenten la rendición de cuentas entre niveles de gobierno.

En el caso de **México**, el gobierno federal abandona su papel fiduciario respecto de los gobiernos estatales y municipales desde la crisis del peso en 1994. Ahora México ha apostado al desarrollo del mercado subnacional de deuda. El experimento sólo ha beneficiado a municipalidades y Estados del norte más rico y avanzado del país, ya que son los únicos gobiernos subnacionales con las finanzas en orden que pueden emitir bonos a tasas relativamente bajas. Será interesante ver qué medidas se toman (si es que se toman algunas) para promover la emisión de bonos de deuda en Estados y municipalidades del sur. La opción de mercado tiene la debilidad de que su impacto beneficia a aquellos gobiernos con mayor desarrollo económico y, por ende, con mejor credibilidad.

En el caso de **China** existen restricciones que limitan la capacidad de contraer deudas. La experiencia china indica que la proliferación de normas, combinada con muchas responsabilidades de gasto, pocos ingresos propios y relativamente bajas transferencias intergubernamentales que son atadas ex-ante por el gobierno central generan incentivos perversos. Llevan a la práctica de crear ingresos y partidas presupuestarias que no están reflejadas en el presupuesto oficial y a utilizar estas cuentas extra-presupuestales para emitir deuda con proveedores y bancos locales.



VI Conclusiones y recomendaciones

1. Los modelos de descentralización fiscal que adoptan los países son resultado de procesos de cambio económico y negociación política, que se van ajustando en el transcurso de los años. Todos los países analizados han realizado reformas de manera reciente y tienen una agenda pendiente de mejoras para futuros cambios. En el caso de Perú, en cuanto a la viabilidad fiscal, financiera, y política, un reto serio es cómo contribuir a que los recién formados gobiernos regionales tengan los recursos financieros necesarios para que puedan llevar a cabo con responsabilidad las asignaciones de gastos y servicios que contempla la ley.
2. En el Perú, el principal impuesto del sistema tributario es el IGV (52.17%), seguido por el impuesto a la renta (24.87%) y el selectivo al consumo (17.31%)¹³. La recaudación está concentrada en los departamentos de Lima (89%) y Arequipa (3%), correspondiendo a los otros 22 departamentos el 8% restante. Cabe señalar que la concentración de la recaudación en Lima refleja principalmente la concentración económica en la capital, y en menor medida el hecho de que muchas empresas que operan fuera de Lima tienen su domicilio fiscal en la capital y, por tanto, pagan impuesto en la misma. Solucionar este problema de las estadísticas o del domicilio fiscal es vital para poder cuantificar mejor los ingresos tributarios que corresponden a las distintas regiones y, por tanto, el desbalance horizontal realmente existente entre ellas.
3. Al definir una descentralización fiscal en países de bajos ingresos como Perú es importante tener en cuenta el inevitable desbalance vertical entre lo recaudado por el nivel central y lo recaudado por los niveles subnacionales y las debilidades institucionales de los gobiernos subnacionales. Con ello la descentralización fiscal se referirá a cómo redistribuir los ingresos recaudados por el gobierno nacional a los gobiernos subnacionales. Con referencia a las debilidades institucionales, generalmente se da que mientras más lejos de las zonas urbanas, menores capacidades técnicas y administrativas tendrán los gobiernos subnacionales.
4. Tomando en cuenta el inevitable desbalance vertical así como las debilidades institucionales de las recientemente creadas regiones, se recomienda asignar a los gobiernos regionales ciertos ingresos de impuestos **-manteniendo la administración tributaria de la SUNAT-** y complementarlos a través de un sistema de transferencias intergubernamentales.

Cabe resaltar que pasar de un esquema de financiamiento de los gobiernos subnacionales vía principalmente transferencias del gobierno nacional a uno complementado con financiamiento por ingresos tributarios propios requiere eliminar el desbalance vertical (es decir entre el central y regiones) pero también el desbalance horizontal entre regiones, lo cual implica alcanzar de manera previa el crecimiento económico de zonas fuera de Lima. De no lograrse erradicar el desbalance horizontal entre regiones y haber pasado al esquema de mayores ingresos propios, se tendrá nuevamente a un grupo de regiones en

¹³ SUNAT, Boletín setiembre 2003. No se incluye seguridad social.

desventaja que necesitarán ser compensadas a través de más transferencias; con la posibilidad de que se tenga que recurrir a ingresos no sólo nacionales sino también a los ingresos excedentes de las regiones más favorecidas económicamente. Las regiones deberán ser conscientes de este posible esquema y afrontar políticamente su solidaridad con las regiones pobres.

5. En relación a la **asignación de impuestos** específicos a los gobiernos regionales hay que señalar que no se conoce a la fecha la cuantificación del impacto fiscal para cada una de las regiones y segundo, que los mayores recursos deben responder a mayores responsabilidades delegadas como la provisión de la educación y salud.¹⁴

Hecha esta salvedad se concluye en cada impuesto lo siguiente

- **Impuesto sobre la Renta de Personas Naturales**

- Las experiencias discutidas en este documento muestran que el impuesto sobre la Renta de Personas Naturales es compartido en países desarrollados. Se comparte la base y, en algunos casos, la obligación tributaria con el nivel intermedio en un determinado porcentaje del impuesto a pagar al gobierno nacional y, en otros, se da libertad para establecer una tasa por encima de lo que cobra el gobierno nacional.
- En el caso de países en desarrollo, la base gravable es pequeña por la exención de pago de un grupo amplio de personas de bajos ingresos y la subdeclaración de aquél de altos ingresos.

- **Impuesto a las Ventas o Ingresos:**

- La teoría y la práctica reseñada en este documento recomiendan que el IVA recaudado en el destino y no en el origen es una buena opción para los gobiernos regionales. Algunos expertos argumentan

que se debe dar la oportunidad a los gobiernos regionales de determinar la base y la tasa de “su” IVA. Esta idea tiene sentido desde un punto de vista teórico, ya que al determinar base y tasa, los gobiernos tienen control de “su” impuesto y son “dueños” también de las consecuencias de sus decisiones de políticas públicas; sin embargo, los resultados no son siempre satisfactorios. En Brasil, por ejemplo, esta práctica ha degenerado en la competencia desleal entre Estados que buscan exonerar y dar tratamiento especial a ciertas empresas o sectores para fomentar la inversión regional. Esta guerra fiscal se traduce en menores ingresos tributarios para los Estados.

- En el caso de Perú, se recomienda que el IGV siga siendo administrado por la SUNAT y que la base y tasa de este impuesto continúe siendo determinada por el gobierno nacional. El gobierno nacional podría compartir uno o dos puntos del IGV recaudado en cada región. Se continuaría en el mediano plazo con un esquema de pago en el origen de la producción hasta determinar si el pago en el destino (consumo) cambia la distribución de lo recaudado entre las regiones. Dada la concentración de los mercados en Lima y pocas ciudades intermedias, el desbalance entre regiones continuará aunque en menor medida. Además, cabe manifestar que para que funcione este modelo es preciso revisar el

¹⁴ Sería recomendable que el Estado cuantifique lo que implicará la transferencia de competencias en términos de gasto, así como los ingresos de los distintos ámbitos geográficos. Lo primero en función de escenarios de cómo se irán transfiriendo las responsabilidades y lo segundo tomando en cuenta en cada región los impuestos directos que se generan en ella (IES, Renta) y los indirectos que se consumen en la misma (IGV y Selectivo).

concepto de domicilio fiscal como punto de referencia de pago de impuestos directos, indirectos y específicos. Este esquema requeriría que las regiones que actualmente mantienen las exoneraciones las vayan eliminando.

- Al igual que en el impuesto a la renta, el producto recaudado en cada región debería tener un uso identificado, por ejemplo ir a educación o salud para luego netear y ver si todavía se necesitan transferencias que buscan equidad.
- Se podría establecer un mecanismo alternativo de participación en el IGV, premiando la colaboración de los gobiernos regionales con la SUNAT de modo que los primeros puedan acceder a un porcentaje determinado sobre un monto adicional de recaudación sobre un referente histórico. Por ejemplo, si el promedio de los últimos cinco años arrojó 100 Soles, y la colaboración de los dos niveles de gobierno logró recaudar 120 Soles, 10 Soles se van al gobierno regional y 10 Soles a la SUNAT.
- **Impuestos a Consumos Específicos**
 - También se ha discutido que los impuestos al combustible, a los vehículos, al alcohol y al tabaco son alternativas interesantes. La ventaja de estos impuestos es que deberían ser relativamente fáciles de administrar si se cobraran en el destino y no en el origen de la producción. La desventaja es que estos ingresos no son elásticos, es decir, que no aumentan más rápidamente que la tasa de crecimiento del PBI.
- **Impuesto al Ingreso de los Trabajadores**
 - Tomando en cuenta que este impuesto puede aumentar el empleo informal y que la base de los asalariados podría estar sobreutilizada, no se recomienda asignar el impuesto a las planillas a los

gobiernos regionales.

6. En el nivel municipal:
 - El impuesto predial es el impuesto por excelencia. En el Perú los gobiernos locales tienen asignado este tributo cuya baja recaudación podría mejorarse otorgando mayor autonomía a las municipalidades en la valorización de los predios, simplificando la valorización, reduciendo el número de alícuotas a una, y mejorando el manejo de instrumentos administrativos de recaudación como el catastro.
 - Asimismo, existen posibilidades de convertir el impuesto automotor a un impuesto por derecho de uso del vehículo anual (licencias).
 - Las opciones anteriores favorecen a las municipalidades urbanas. Las rurales seguirán siendo financiadas por las transferencias.
7. En cuanto a las **transferencias intergubernamentales**, será importante tener en cuenta las siguientes lecciones de las experiencias de otros países:
 - Simplicidad que facilite la transparencia y sostenibilidad del proceso de descentralización. Evitar complejidad innecesaria como el laberinto fiscal argentino.
 - Proporción entre lo transferido y el costo de los servicios; el momento de la transferencia también es importante, de tal manera que evite el sobre gasto, es decir, como aquí se plantea, primero definir los costos de los servicios a ser transferidos, luego determinar el monto de recursos asignados a los gobiernos regionales, y finalmente netear las necesidades entre regiones con el fin de determinar el desbalance horizontal.
 - En procesos que recién se inician o en democracias jóvenes, se recomienda estructurar, bajo un modelo de principal-agente, las transferencias categóricas para salud y educación, y luego conforme se gane experiencia, tal vez pasar a una de uso general sin restricciones como en España o

Canadá, donde han migrado de una transferencia específica a una general.

- La base de los fondos de las transferencias debe ser estable.
 - Estabilidad a largo plazo y reglas claras. Evitar esquemas de revisión constante de la distribución de los recursos, ya que ello podría generar expectativas falsas de incremento de ingresos y, por tanto, compromisos de gasto a cubrir con tales ingresos. Esto último incentivó el endeudamiento en España.
 - Evitar crear fondos con ingresos de las unidades territoriales, ya que pueden generar pereza fiscal como en Chile y Bolivia con el Fondo Común Municipal. Otra causa de la pereza fiscal parece ser la exclusión de elementos de premiación por la mejora en la recaudación.
 - Otro efecto es el desplazamiento de los ingresos propios o *crowding out*. La evidencia muestra que las transferencias pueden generar una disminución de las inversiones con recursos propios. Esto se puede superar si se estructuran transferencias con contrapartida.
 - Con relación a la transparencia y credibilidad y en aras de no generar daño moral fiscal, se podría estructurar o implementar un Consejo o Comisión conformado por el Ejecutivo y las regiones para velar por la distribución adecuada de las transferencias y aprovechar este espacio para discutir la solidaridad interregional, sobre todo si se decide otorgar una participación parcial del IGV a las regiones.
8. En cuanto a Perú, si se decide coparticipar los impuestos en base a lo generado en cada región, las regiones mejor dotadas económicamente y que por tanto obtienen una recaudación tributaria suficiente para cubrir sus asignaciones de gasto como salud y educación deberían de tener una participación mínima en el sistema de transferencias generales, excepto en aquellos

programas que sean parte de la lucha contra la pobreza nacional y que son de alta rentabilidad como las vacunaciones masivas o programas de nutrición. Canadá y España han diseñado un sistema intergubernamental en donde las provincias ricas que son autosuficientes no reciben transferencias.

9. Se postula además la conveniencia de iniciar con un sistema de transferencias atadas o semi-atadas para pasar gradualmente a un sistema de transferencias de uso general sin restricciones, tomando en cuenta los avances de los gobiernos subnacionales en términos de acreditación. En un inicio, la asignación de las transferencias intergubernamentales a los gobiernos subnacionales podría responder en un 50% a las prioridades nacionales -el porcentaje basado en pobreza-; y el otro 50% a las prioridades determinadas por los gobiernos regionales y locales. Las transferencias se distribuirían en base a los siguientes porcentajes: 50% en indicadores de pobreza, 25% en volumen de población y 25% en esfuerzo fiscal. Estas proporciones balancean los intereses del gobierno nacional, de regiones urbanas y rurales, pobres y desarrolladas. El 50% asignado por lucha contra la pobreza es una política nacional que tiene que ser ejecutada por el gobierno central, que tiende a favorecer las áreas rurales del país. El 25% basado en población a favorece a las zonas urbanas, mientras que el 25% basado en esfuerzo fiscal tiende a favorecer a aquellas municipalidades que estén comprometidas en proveer mejores servicios a sus ciudadanos. En el caso de los municipios, se sugiere la misma fórmula de redistribución. La experiencia de otros países enseña que las reglas tienen que ser simples y estándares para todos. Para poder mantener la “confianza” del gobierno central y de la ciudadanía es necesario que se desarrollen indicadores de desempeño que revelen el uso y destino final de los fondos.
10. En el área de **administración tributaria**, se puede decir que en los países estudiados hay preferencia por la recaudación de los impuestos

claves en el sistema fiscal como el IGV y Renta, por el nivel de gobierno central, lo cual se explica básicamente por la búsqueda de eficiencia y economías de escala.

En el caso de Perú se recomienda continuar trabajando con la SUNAT y establecer, a mediano plazo, convenios ligados al proceso de acreditación con el nivel regional y local. SUNAT aportaría conocimiento y habilidades de recaudación, y las regiones y tal vez las municipalidades reforzarían el proceso de fiscalización y cultura tributaria.

11. En relación al **endeudamiento**, la preocupación del gobierno nacional se centra en evitar desequilibrios macroeconómicos que se originen por un sobre endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Como se ha discutido en este documento, la capacidad que tienen los gobiernos subnacionales de poder cumplir con sus obligaciones de deuda se basa en tres áreas. Primero, en la asignación de tributos que posean y en la elasticidad recaudadora que éstos tengan. Segundo, la asignación de responsabilidades de gasto y de proveer los servicios de los que dispongan los gobiernos subnacionales. Habitualmente, los gobiernos subnacionales no tienen ingresos que sean elásticos y tienen obligaciones como salud y educación que sí lo son, generando desequilibrios verticales en el área fiscal, con lo cual se justifican nuevamente las transferencias intergubernamentales. En el caso de Perú, se recomienda no dar derecho a endeudarse a los gobiernos regionales durante los primeros 5 a 10 años del proceso de descentralización. Ya que son administraciones jóvenes que están en proceso de fortalecimiento institucional, lo importante es que se mantenga el equilibrio entre ingresos y egresos, que se desarrollen mecanismos que internalicen y promueven eficiencias en la provisión de servicios y de ejecución del gasto; y más importante aún que se promueva un ambiente de responsabilidad fiscal y financiera que no provea incentivos para eludir límites presupuestarios y para ver en el endeudamiento

la salida fácil a problemas del aparato administrativo, institucional, financiero y fiscal de las regiones. Esta regla ha sido utilizada con éxito por los nuevos gobiernos locales del estado de California, Estados Unidos.

12. En las experiencias revisadas destaca la existencia de diversas exigencias para controlar el endeudamiento de los gobiernos subnacionales, en algunos casos incluso estableciendo limitaciones por el lado de la demanda y de la oferta de las operaciones crediticias. Entre los lineamientos que se han fijado se podría recomendar, entre otros, los siguientes:

- ✓ Montos y niveles de ahorro primario
- ✓ Cronograma de reducción de ratio deuda: ingreso
- ✓ Control de gastos corrientes, sobre todo personal
- ✓ Referencia del monto de deudas en relación al ingreso corriente neto
- ✓ Conocimiento del stock de deuda
- ✓ Control de un segundo préstamo bancario
- ✓ Refinanciación con proveedores
- ✓ Presentación de información en forma transparente y constante
- ✓ Fecha de deudas en función de los periodos electorales y de gobierno
- ✓ Castigos o sanciones involucrando el congelamiento de transferencias
- ✓ Multas y remoción de cargos

A pesar de las limitaciones, cada cierto tiempo se dan problemas financieros, lo cual implica que si bien las normas pudieron haber sido bien diseñadas, el gobierno central no tiene la suficiente capacidad de vigilancia. En un proceso de descentralización, la fiscalización no la puede hacer sólo el gobierno central, aun bajo el supuesto que éste tuviera información perfecta, basada en el cumplimiento de las normas por los gobiernos subnacionales. La vigilancia no sólo del endeudamiento sino también de la situación financiera de los gobiernos subnacionales tiene que hacerla la

ciudadanía, además de la instancia correspondiente del gobierno nacional. De hecho, los indicadores de acreditación deberían de tener alertas respecto al sobreendeudamiento municipal y regional.

13. El acompañamiento cuantitativo del proceso de descentralización en marcha es importante para evitar muchos de los problemas fiscales y financieros notados en este documento, como el sobreendeudamiento de gobiernos subnacionales y el fracaso de proveer servicios a la ciudadanía por parte de éstos. Por lo tanto, se recomienda que se concrete en números para cada región lo que recibiría en términos de tributos asignados a ellos y transferencias, así como el impacto en el lado de egresos de las

responsabilidades que les sean transferidas.

14. Se recomienda también ampliar el círculo de discusión sobre la descentralización fiscal hacia actores claves como el Congreso, la SUNAT y los Presidentes Regionales. La SUNAT es clave ya que las alternativas discutidas en este documento implican modificaciones a la forma en la cual funciona actualmente a nivel nacional. Por otro lado, el futuro político del proceso de descentralización se basa en que la administración regional, cuyo responsable es el Presidente Regional, pueda administrar de forma eficiente y transparente los tributos, transferencias y obligaciones transferidas por el Gobierno Central.

ANEXO
Fichas de Países

ARGENTINA

TEMA	INFORMACIÓN						
ESTRUCTURA DEL GOBIERNO	23 provincias (estados), una ciudad autónoma (Buenos Aires). Municipios dependen de las provincias.						
ESTRUCTURA TRIBUTARIA	Capital Federal 68.0% Provincias 32.0% País 100.0% Incluye seguridad social y comercio exterior. Año 2002						
ESTRUCTURA TRIBUTARIA COMO % DEL PBI	Capital Federal 13.0% Provincias 6.2% País 19.1% Incluye seguridad social y comercio exterior. Año 2002						
IMPUESTOS NACIONAL / SUBNACIONAL	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 20%;">Federal</td> <td>A las ganancias (renta), bienes personales, transferencia de inmuebles, intereses, costo del endeudamiento, valor agregado, combustibles (líquido y gas), aduanas.</td> </tr> <tr> <td>Provincial</td> <td>Ingresos brutos, patrimonio (inmuebles y automotores), sellos.</td> </tr> <tr> <td>Local</td> <td></td> </tr> </table>	Federal	A las ganancias (renta), bienes personales, transferencia de inmuebles, intereses, costo del endeudamiento, valor agregado, combustibles (líquido y gas), aduanas.	Provincial	Ingresos brutos, patrimonio (inmuebles y automotores), sellos.	Local	
Federal	A las ganancias (renta), bienes personales, transferencia de inmuebles, intereses, costo del endeudamiento, valor agregado, combustibles (líquido y gas), aduanas.						
Provincial	Ingresos brutos, patrimonio (inmuebles y automotores), sellos.						
Local							
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	Recaudación centralizada. Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) para evitar competencia fiscal entre provincias. Mayores aportantes son la Gobernación de Buenos Aires y 4 provincias más, que representan el 92%. Economía centralizada como Perú.						
DEPENDENCIA FISCAL SUBNACIONAL	Representan en promedio el 50% de los ingresos provinciales. Existen diferencias: 9 de las 23 provincias representan el 80% o más de los ingresos. Importancia de las transferencias condicionadas atadas a los fondos sociales y a la administración de los sectores de salud y educación. 71% se deja a libre discreción de los gobiernos provinciales.						
ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS	32 tributos coparticipables (42% gobierno federal, 57% provincias). Sistema de transferencias complejo (laberinto fiscal).						
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO Y FUNCIONES	28% a nivel nacional, 38% a nivel provincial, 9% a nivel local, 25% seguridad social. Nacional: defensa, trabajo, previsión social. Subnacional: educación, salud, agua y alcantarillado, vivienda y urbanismo.						
ENDEUDAMIENTO	Todos los niveles se pueden endeudar. Durante los ochenta crecieron, además de los préstamos, la deuda previsional y a proveedores. Deuda provincial llegó al 6% del PBI, básicamente de los bancos provinciales. Federal rescató a las provincias directamente en los noventa; se emitieron bonos y se retrasaron los pagos. Las reglas de endeudamiento varían entre provincias.						

BOLIVIA

TEMA	INFORMACIÓN	
ESTRUCTURA DEL GOBIERNO	Estado Unitario con nueve departamentos que son regidos por prefectos elegidos directamente por el Presidente de la República. 316 municipalidades.	
ESTRUCTURA TRIBUTARIA	Nacional 95% Local 5% País 100%	
ESTRUCTURA TRIBUTARIA COMO % DEL PBI	Nacional 9.4% Local 0.5% País 9.9%	
IMPUESTOS NACIONAL / SUBNACIONAL	Nacional	Impuesto al valor agregado (IVA); impuesto al valor agregado complementario (RV-IVA); impuesto sobre la renta de sociedades (IRPE); impuesto a las transacciones (IT); impuesto al consumo específico (ICE); impuestos de aduana (GAC); impuesto a las sucesiones e impuestos a la exportación. (20% corresponde a los gobiernos locales).
	Local	Impuesto a la Propiedad (IPVI); impuesto al Automóvil (IPVA); impuesto a las Ventas de la Propiedad (IMTI).
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	La mayoría (95%) de los impuestos es recaudada por el gobierno central. Los impuestos locales representan alrededor del 5 %.	
DEPENDENCIA FISCAL SUBNACIONAL	Las transferencias gubernamentales representan alrededor del 95% de los ingresos de las municipalidades bolivianas. Algunas municipalidades urbanas como Cochabamba, La Paz y Santa Cruz observan una menor dependencia ya que tienden a recaudar más agresivamente el impuesto predial, arbitrios y cargos municipales.	
ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS	La asignación del monto total de la coparticipación es simple, si no simplista: cada gobierno municipal recibe una cantidad de acuerdo a su población tal como fue censada. Rural o urbano, más o menos pobre, del altiplano o de regiones orientales, cada boliviano carga con la misma cantidad de coparticipación para el gobierno municipal de la comuna en la que vive. Esta fórmula fue diseñada con el propósito de atraer recursos financieros a los muchos gobiernos municipales rurales (174) que fueron creados por la Ley de Descentralización de 1994.	
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO Y FUNCIONES	La ley de Desconcentración (art. 5) enumera una gran cantidad de funciones atribuidas al prefecto: asegurar la ley y el orden; preparar programas económico-sociales; formular y ejecutar programas y proyectos de inversión en las áreas de caminos, electricidad rural, irrigación, investigación, turismo y bienestar social; administrar y controlar los recursos humanos en las áreas de la educación, la salud y el bienestar social. La prefectura también tiene la responsabilidad de supervisar inversiones de los gobiernos municipales de su departamento. En algunos casos, cuando un gobierno municipal es demasiado pobre como para pagar la contraparte de un fondo de cofinanciamiento otorgado por el FIS (Fondo de Inversión Social), la prefectura contribuye aportándola.	
ENDEUDAMIENTO	Los gobiernos municipales, así como las Prefecturas, financian parte de sus gastos solicitando préstamos. El FNDR es la más importante fuente de préstamos para los gobiernos municipales de Bolivia, pero no es la única. La información acerca de operaciones de préstamos municipales es escasa y no confiable. El endeudamiento total de los gobiernos municipales es de la misma magnitud que sus recursos presupuestarios anuales. La deuda a largo plazo es alrededor de 10 veces más grande que la deuda a corto plazo. El FNDR es la fuente más importante de crédito a largo plazo para los gobiernos municipales, representado entre el 30% y el 100% del endeudamiento a largo plazo. Todos los préstamos a largo plazo se benefician a través de una garantía de coparticipación y otros recursos. La madurez de los préstamos varía de 5 a 15 años. Las tasas de interés también varían, de 6% a 13%, con el FNDR prestando al casi 7%. También hay préstamos realizados a tasas preferenciales (incluso al 0%) para cierto tipo de proyectos.	

BRASIL

TEMA	INFORMACIÓN						
ESTRUCTURA DEL GOBIERNO	26 estados y 5,500 municipalidades. Las municipalidades son autónomas de los estados.						
ESTRUCTURA TRIBUTARIA	Federal 69% Estatal 27% Local 5% País 100% Incluye seguridad social. Año 2001						
ESTRUCTURA TRIBUTARIA COMO % DEL PBI	Federal 23.62% Estatal 9.21% Local 1.54% País 34.37% Incluye seguridad social. Año 2001						
IMPUESTOS NACIONAL / SUBNACIONAL	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 20%;">Federal</td> <td>A la renta (IRPF); ingreso corporativo (IRPJ); planillas; renta; comercio exterior; finanzas y seguro; tipo de valor agregado (IPI).</td> </tr> <tr> <td>Estatal</td> <td>Valor agregado (ICMS); a los vehículos e inmuebles.</td> </tr> <tr> <td>Local</td> <td>Propiedad urbana, tierra y construcciones, transferencias de propiedades.</td> </tr> </table>	Federal	A la renta (IRPF); ingreso corporativo (IRPJ); planillas; renta; comercio exterior; finanzas y seguro; tipo de valor agregado (IPI).	Estatal	Valor agregado (ICMS); a los vehículos e inmuebles.	Local	Propiedad urbana, tierra y construcciones, transferencias de propiedades.
Federal	A la renta (IRPF); ingreso corporativo (IRPJ); planillas; renta; comercio exterior; finanzas y seguro; tipo de valor agregado (IPI).						
Estatal	Valor agregado (ICMS); a los vehículos e inmuebles.						
Local	Propiedad urbana, tierra y construcciones, transferencias de propiedades.						
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	Cada nivel de gobierno recauda sus impuestos. En el caso del ICMS estatal (VAT), el nivel federal fija bases y tasas. Existe un Comité de Secretarías de Finanzas de los estados (coordinación) para aprobar exoneraciones que soliciten los estados. La normatividad indica las bases para evitar la doble imposición.						
DEPENDENCIA FISCAL SUBNACIONAL	Puede representar hasta el 89% de los ingresos estatales en las zonas pobres y sólo 8.6% en zonas desarrolladas como Sao Paulo. De importancia a nivel nacional: del federal al estatal representan 3.1% del PBI; del estatal a las municipalidades 2.23% del PBI.						
ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS	El 21.5% del impuesto a la renta y el 22.5% del impuesto a la manufactura, se transfieren a los estados y municipalidades respectivamente. A su vez los estados transfieren el 25% del VAT y el 50% del impuesto a vehículos a las municipalidades.						
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO Y FUNCIONES	Fijadas en la Constitución; exclusivas para el federal pero no tan claras entre estados y municipalidades. Federal: defensa, seguridad social, monetarias y deuda, comercio. Compartidas con estado: educación, asistencia social, tributarias. Municipalidades: temas de interés local.						
ENDEUDAMIENTO	Problemas reiterados de rescate financiero (<i>bail-out</i>). Cualquier intento tiene que ser iniciado por el Presidente y respaldado por el Senado. Regulaciones cada vez más estrictas. Problemas de homologación de pensionarios a la planilla actual. Regulaciones de parte del nivel federal, así como del Senado y Banco Central. Se regula no sólo la demanda con requerimiento de mejora de gestión e inversión, sino también la oferta de los préstamos en el sector bancario.						

CANADÁ

TEMA	INFORMACIÓN	
ESTRUCTURA DEL GOBIERNO	Democracia parlamentaria. El Jefe de Estado es su Majestad la Reina Isabel II, representada en Canadá por un Gobernador General a nivel federal y un Vicegobernador a nivel provincial.	
ESTRUCTURA TRIBUTARIA	Federal 48.9% Provincias 38.1% Municipal 13.0% País 100.0%	
ESTRUCTURA TRIBUTARIA COMO % DEL PBI	Federal 18% Provincias 14% Municipios 5% País % 37	
IMPUESTOS NACIONAL / SUBNACIONAL	Federal	Impuesto sobre la Renta de Personas Naturales; impuesto a las Ganancias de las Empresas; impuesto al Valor Agregado; aranceles.
	Provincial	Impuesto sobre la Renta de Personas Naturales; impuesto a las Ganancias de las Empresas; impuesto al Valor Agregado.
	Local	Impuesto Predial que contiene impuestos relacionados como el impuesto a las transacciones de propiedad, distritos de desarrollo especial, contribuciones de construcciones de propiedad; impuesto sobre la propiedad de empresas; impuestos a la Recreación.
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	<p>En Canadá se han generado acuerdos de coordinación de la recaudación de impuestos. Para la mayoría de las provincias, el gobierno federal ha recaudado los impuestos sobre la renta de las provincias, a tasas diferentes que han sido determinadas por las propias provincias, bajo la condición de que usen una base común, establecida por el gobierno federal. Todas las provincias excepto Québec participan en la recaudación del impuesto sobre la renta de ingresos personales, y todas las provincias, excepto Alberta, Ontario y Québec, participan en la recaudación del impuesto sobre las empresas.</p> <p>A diferencia del impuesto sobre la renta, la armonización del impuesto sobre las ventas está mucho menos desarrollada en Canadá, aunque existen tres provincias atlánticas (Nueva Brunswick, Nueva Escocia y Terranova) que han armonizado completamente sus impuestos sobre las ventas gracias a incentivos financieros del gobierno federal. Por otro lado, un acuerdo financiero con la provincia de Québec permitió que ésta y no el gobierno federal, recaude el impuesto sobre bienes y servicios (impuesto al valor agregado).</p>	
DEPENDENCIA FISCAL SUBNACIONAL	La dependencia subnacional varía desde máximos de 52.9% para la Isla del Príncipe Eduardo o 49.1% para el estado de Newfoundland hasta mínimos de 7.9% para Alberta o 8.2% para Ontario. Québec recibe un 17.5% de transferencias federales como porcentaje del total de ingresos de la provincia.	
ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS	<p>Las transferencias se concentran en un solo bloque conocido como "El Traspaso Social y de Salud de Canadá" (CHST), que son básicamente per cápita, destinadas a ayudar a las provincias a financiar sus programas de salud, educación, post-secundaria y bienestar social. Prácticamente son transferencias incondicionales.</p> <p>El segundo tipo de transferencias se destina a apoyar a las provincias de bajos ingresos. El proceso canadiense de igualación siempre se ha orientado a igualar las diferencias con respecto a la capacidad impositiva entre las provincias; no hay ningún intento por igualar con respecto a diferencias en la capacidad de gasto o en materia de necesidades.</p>	

TEMA	INFORMACIÓN
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO Y FUNCIONES	<p>La provincia de Nueva Escocia es la única en donde las municipalidades son responsables por una parte significativa de la financiación de la educación; en el resto de provincias, las juntas escolares y las provincias son responsables de financiarla. El financiamiento del sector salud es responsabilidad exclusiva de las provincias, excepto por una pequeña porción de financiamiento a unidades de salud.</p> <p>El financiamiento de calles, carreteras, limpieza de nieve, transporte público, seguridad pública, cuerpo de bomberos, agua, aguas negras, recolección de basura y procesamiento de desechos sólidos representan más del 50 por ciento de los gastos de los gobiernos municipales en todas las provincias, excepto en Ontario en donde los servicios sociales representan una proporción mayor de los gastos municipales.</p> <p>El financiamiento de parques, recreación, y servicios culturales, varía entre el 7 y el 20 % de los gastos municipales.</p>
ENDEUDAMIENTO	<p>La deuda es autorizada sólo para financiar inversiones de capital, ya que las municipalidades no están autorizadas a financiar déficits presupuestarios. La carga de deuda de los municipios varía entre el 17% del total de gastos en la provincia de Newfoundland a 1% en la provincia de Yukón y los territorios del Noroeste.</p> <p>Estados y municipios están autorizados a emitir deuda sin control ni aprobación del gobierno federal o alguna autoridad central. No se han observado abusos de parte de los gobiernos subnacionales, excepto alguna que otra municipalidad, o algunas provincias en la década de los 80 cuando éstas emitían deuda para financiar gasto social.</p> <p>De acuerdo a los expertos, la disciplina fiscal observada por los gobiernos subnacionales se debe a la libertad que tienen los gobiernos subnacionales de definir la base y la tasa de los impuestos a ellos asignados (se ha convergido a bases y tasas similares), y a que las transferencias intergubernamentales no son condicionadas.</p>

COLOMBIA

TEMA	INFORMACIÓN	
ESTRUCTURA DEL GOBIERNO	32 departamentos, 4 distritos especiales y 1,098 municipios.	
ESTRUCTURA TRIBUTARIA	Central 81.0% Departamental 6.5% Local 12.5% País 100% Año 1999	
ESTRUCTURA TRIBUTARIA COMO % DEL PBI	Central 11.0% Departamental 0.9% Local 1.7% País 13.5% Año 1999	
IMPUESTOS NACIONAL / SUBNACIONAL	Central	Renta, valor agregado, comercio exterior.
	Departamental	Licores, cerveza, cigarrillos, vehicular.
	Local	A la industria y comercio, propiedad predial, vehicular.
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	Recaudación centralizada y gasto descentralizado. Lo que explica que más del 80% de ingresos por impuesto a la renta y VAT se concentre en el nivel central.	
DEPENDENCIA FISCAL SUBNACIONAL	En promedio representan el 30% de los ingresos estatales y el 48% de los ingresos municipales. En el 2001, las transferencias al subnacional del nivel central llegaron a 46% de sus ingresos corrientes. En 1997 representaron 6% del PBI.	
ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS	Transferencia que financian educación y salud estatal y municipal: 60% a educación, 20% a salud, 20% libre. Participaciones van a inversiones, otras de protección al indígena, y para cubrir problemas pensionales. Regalías por explotación de recursos naturales (canon).	
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO Y FUNCIONES	Subnacional: educación y salud, discrecionalidad restringida.	
ENDEUDAMIENTO	Desarrolló restricciones a la oferta y demanda de crédito. En el lado de la demanda se han fijado banda de colores de acuerdo al nivel del riesgo. La Superintendencia de Banca ha puesto restricciones a la oferta, básicamente controlando segundos préstamos y fijación de provisiones. Problema de endeudamiento en municipios grandes. Crecientes deudas previsionales.	

CHILE

TEMA	INFORMACIÓN	
ESTRUCTURA DEL GOBIERNO	13 regiones (nivel desconcentrado) y 341 comunas.	
ESTRUCTURA TRIBUTARIA	Central 91.4% Local 8.6% País 100% Año 2000	
ESTRUCTURA TRIBUTARIA COMO % DEL PBI	Central 17.5% Local 1.6% País 19.2% Año 2000	
IMPUESTOS NACIONAL / SUBNACIONAL	Central	Renta, valor agregado, aduanas, tabacos, combustibles, actos jurídicos, herencias y donaciones, patentes, juegos al azar.
	Local	Territorial (predial), patentes, transferencia de vehículos usados.
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	Recaudación centralizada, incluyendo la colección del impuesto territorial local. Administración tributaria a través del Servicio de Impuestos Internos.	
DEPENDENCIA FISCAL SUBNACIONAL	Cerca de un 30% de municipalidades dependen en más del 50% de transferencias. En 1994, cerca del 60% de municipios tuvieron una dependencia del 40% o más de ingresos del Fondo Común Municipal (FCM). Las subvenciones a la educación y salud representan el 70% de los ingresos propios. No hay autonomía regional, si no una desconcentración fiscal.	
ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS	Proceso de descentralización no acompañado de grandes montos de transferencias. FCM se nutre del aporte de las municipalidades más ricas (impuesto territorial) y se redistribuye entre las municipalidades en base a coeficientes de equidad y eficiencia, aunque el primero pesa más.	
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO Y FUNCIONES	La mayor parte de las transferencias son condicionadas y no permiten ningún tipo de reasignación. El nivel regional es el encargado del ordenamiento territorial, coordinación de inversión pública, desarrollo social y cultural, fomento productivo. El nivel municipal es el encargado del sector social, salud, educación.	
ENDEUDAMIENTO	Las municipalidades no están permitidas de endeudarse, lo que limita a las municipalidades con buena gestión. Se han dado casos de rescates financieros encubiertos, en especial para que las municipalidades enfrenten el incremento de sus deudas previsionales. Medidas correctivas y apoyo del nivel central vinculado a la mejora de gestión municipal.	

CHINA

TEMA	INFORMACIÓN	
ESTRUCTURA DEL GOBIERNO	<p>Estado unitario nacional.</p> <p>Existen cuatro niveles de gobierno: provincias, regiones y municipalidades bajo responsabilidad del gobierno central; prefecturas y ciudades bajo la responsabilidad de provincias y regiones; condados, ciudades-condados y distritos bajo la responsabilidad de provincias y municipalidades; pueblos y villas bajo la responsabilidad de condados autónomos.</p> <p>Existen 31 provincias que incluyen 22 provincias, 5 regiones autónomas y cuatro municipalidades: Beijing, Shanghai, Tianjin, y Chongqing.</p> <p>También existen 333 prefecturas y 695 ciudades, 2,074 condados y 44,000 pueblos y villas.</p>	
ESTRUCTURA TRIBUTARIA	<p>Central 56.7 %</p> <p>Departamental 25.9 %</p> <p>Local 17.4 %</p> <p>País 100%</p>	
ESTRUCTURA TRIBUTARIA COMO % DEL PBI	<p>Central 8.5%</p> <p>Provincial 3.88%</p> <p>Local 2.61%</p> <p>País 15.00%</p>	
IMPUESTOS NACIONAL / SUBNACIONAL	Central	<p>Aranceles; impuesto al consumo; IVA recaudado en las Aduanas; impuesto sobre la renta pagado por las empresas centrales, bancos, e intermediarios financieros; utilidades remitidas por empresas; impuesto sobre la renta de personas naturales; impuesto sobre la renta de empresas; impuestos a la construcción urbana, impuestos a los Ferrocarriles; impuestos a la propiedad de bancos y compañías aseguradoras; impuestos a la extracción petrolera en ultramar.</p>
	Provincial	<p>Impuestos a las empresas no centrales; impuestos sobre la renta de empresas locales; impuesto sobre el uso de la tierra urbana; impuesto sobre la renta personal; impuesto sobre la inversión de activos fijos; impuesto a la construcción y mantenimiento de la propiedad urbana; impuesto a los vehículos; impuesto al Timbre; impuesto a Mataderos; impuestos agrícolas; impuesto a Títulos de propiedad; impuesto a las ganancias de la tierra; Impuesto a las ventas de tierra; impuestos a recursos derivados de la tierra; impuestos a la transacción de acciones.</p>
	Local	<p>Impuesto Predial.</p>
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	<p>El gobierno central recauda el 56.4% de todos los ingresos. Algunos impuestos son recaudados de manera conjunta y compartida con gobiernos provinciales. En 1998, el impuesto a las transacciones de acciones empezó a ser compartido: 88% para el gobierno central y 12% para los gobiernos subnacionales.</p> <p>La introducción de la reforma fiscal generó provincias ganadoras y perdedoras. Para compensar a las provincias perdedoras, se creó un sistema que se denominó “mantenerse protegido” equivalente a la base de los ingresos provinciales en 1993 menos la nueva base de impuestos locales más 25% del impuesto al valor agregado recaudado en la provincia.</p>	

TEMA	INFORMACIÓN
DEPENDENCIA FISCAL SUBNACIONAL	En promedio las transferencias intergubernamentales representan el 52% de los ingresos totales de estos gobiernos.
ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS	<p>El principio redistributivo fue abandonado en 1994, a favor del principio de derivación, el cual premia el esfuerzo recaudatorio de los gobiernos subnacionales. Sin embargo en 1995 se decidió reintroducir un factor adicional en el cálculo de las transferencias que tuviera un aspecto redistributivo.</p> <p>El otro rubro de transferencias intergubernamentales son los “fondos marcados” por el gobierno central pero ejecutados por los gobiernos subnacionales. En la ley de presupuesto del año 2001, estos fondos representaron 50 por ciento del total de transferencias hechas por el gobierno central. Estos fondos han sido marcados para proveer subsidios alimenticios a gobiernos subnacionales urbanos, para inversión de infraestructura en las zonas rurales, para financiar programas sociales y pensiones en gobiernos provinciales, para resolver problemas de deuda de gobiernos provinciales y para pagar mora de gobiernos subnacionales con pensionados, entre otros.</p>
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO Y FUNCIONES	<p>Las asignaciones de gasto no están bien delineadas en China. En general, las funciones de desarrollo económico, investigación científica y desarrollo tecnológico, defensa, relaciones internacionales, comercio exterior, políticas públicas de salud y educación son funciones del gobierno central.</p> <p>Los gobiernos subnacionales (provinciales y locales) son responsables de las siguientes funciones: administración pública, seguridad pública, provisión de servicios públicos de salud, educación, seguridad pública, desarrollo urbano, seguridad social, vivienda, servicios locales urbanos, infraestructura agrícola e industrial.</p> <p>De acuerdo al Banco Mundial, el 69% del gasto en China es ejecutado por los gobiernos subnacionales.</p>
ENDEUDAMIENTO	Los gobiernos locales no están autorizados a adquirir préstamos ni a emitir bonos. Existe autorización para que los gobiernos locales puedan adquirir préstamos a través de un instrumento llamado “vehículo para propósitos especiales”. Este instrumento se ejecuta a través de las empresas locales que todavía están bajo el control de los gobiernos locales.

ESPAÑA

TEMA	INFORMACIÓN	
ESTRUCTURA DEL GOBIERNO	17 comunidades autónomas. A nivel local: 50 provincias y 8,000 municipalidades aproximadamente.	
ESTRUCTURA TRIBUTARIA	2 regímenes: foral (2 Comunidades Autónomas) y común (15 Comunidades Autónomas). El régimen común se caracteriza por una asimetría fiscal. Federal 84.44% Regional 7.07% Local 8.49% País 100%	
ESTRUCTURA TRIBUTARIA COMO % DEL PBI		
IMPUESTOS NACIONAL / SUBNACIONAL	Federal	A la renta personal y corporativa, valor agregado, selectivos, comercio exterior, a las primas de seguros. Otros menos importantes: al azar, riqueza neta personal.
	Comunidades Autónomas	Foral: Renta corporativa, a la riqueza, a las transferencias de riqueza y herencia y 100% valor agregado (bases y tasas manejado por central). Común: Impuestos cedidos parcialmente de impuestos a la renta personal, impuestos a la riqueza, a la herencia y regalos, transferencia de documentos oficiales, parcial VAT y del selectivo, a los vinos, a la electricidad, a juegos al azar, a los vehículos, a la gasolina.
	Local	A la propiedad inmueble, a las profesiones y negocios, a las transacciones de propiedad, vehículos, construcciones, plusvalía; comparten valor agregado, selectivos e impuesto a la renta.
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	Foral: gozan de amplia autonomía dentro de su territorio. Común: sólo tienen autonomía en algunos impuestos, por ejemplo, sólo manejan el 15% del VAT sin autonomía de bases y tasas.	
DEPENDENCIA FISCAL SUBNACIONAL	Foral: Tienen que transferir al gobierno central o nacional recursos como pago por servicio y contribuir al Fondo Solidario Interregional. Común: El 75% de sus ingresos provienen de transferencias.	
ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS	Coparticipación del impuesto a la renta, 63.44% General que se negociaba cada 5 años, 21.5% Servicios sociales y salud, 36.1% Compensación Interregional, 1.55% Fondos europeos, 8.6% Total transferencias: 72.8% de los ingresos totales	
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO Y FUNCIONES	A partir del 2002 todas las Comunidades Autónomas estarán a cargo de salud y educación, además de las funciones tradicionales. El nivel federal asume defensa y comparte mayormente con el nivel local servicios públicos generales, orden, seguridad y vivienda; comparte mayormente con regiones investigación, educación y salud.	
ENDEUDAMIENTO	Las revisiones constantes del sistema de financiamiento crearon falsas expectativas de incremento de recursos, sobre lo cual se abusó en la demanda de crédito. Se registra un importante crecimiento de la deuda a finales de los 80 y principios de los 90. Relación positiva entre crecimiento de déficit y transferencias. <i>Bail out</i> encubierto. Se han establecido parámetros vinculados a restricciones o regulaciones como límites relacionados al ahorro corriente y garantías; los déficits sólo financiarán inversiones.	

MÉXICO

TEMA	INFORMACIÓN	
ESTRUCTURA DEL GOBIERNO	Estado Federal con 31 estados, un distrito federal y 4,000 municipalidades.	
ESTRUCTURA TRIBUTARIA	Federal 97.0 % Estatad 2.0 % Local 1.0% País 100%	
ESTRUCTURA TRIBUTARIA COMO % DEL PBI	Federal 13.1 % Estatad 0.3 % Local 0.1% País 13.5 %	
IMPUESTOS NACIONAL / SUBNACIONAL	Federal	Impuesto sobre la Renta; impuesto al Activo; impuesto al Valor Agregado; impuesto Especial a la Producción y Servicios; tenencias e impuestos sobre autos nuevos; impuesto al Comercio Exterior por importaciones; derechos sobre petróleo y minería.
	Estatad	Los estados tienen la capacidad legal de imponer impuestos a la nómina, hoteles, pertenencia de autos y la venta de propiedades.
	Local	Impuesto predial.
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	En el año 2000, el 97% del total de ingresos fue generado por el gobierno federal, el 2.4% por el nivel estatal y sólo 1% por los gobiernos locales.	
DEPENDENCIA FISCAL SUBNACIONAL	Los estados dependen en alrededor del 90% de los fondos "Etiquetados" que provienen del gobierno federal. Los municipios dependen casi en el 97% de los fondos "etiquetados" del gobierno federal. Existe poco esfuerzo en la recaudación del impuesto predial a nivel municipal.	
ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS	Estados y municipios reciben fondos transferidos del gobierno federal equivalentes a 3/5 de todos los ingresos fiscales (Recaudación Federal Participable RFP). El RFP incluye el impuesto sobre la Renta, al Activo, al Valor Agregado (solamente una parte), tenencias e impuestos sobre autos nuevos (solamente una parte) el impuesto al Comercio Exterior por Importaciones, accesorios (recargos y multas), contribuciones de ejercicios de años anteriores, derechos sobre petróleo y minería. Desde el Gobierno Federal se presentan dos clases de transferencias: Transferencias de efectivo no condicional que dependen de los ingresos fiscales y tres fondos de aportaciones. Los fondos representan cerca del 30% del RFP.	
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO Y FUNCIONES	El gasto efectuado por los gobiernos subnacionales se concentra en programas de lucha contra la pobreza que se conocen como PROGRESA, en las áreas de educación, salud, agua e infraestructura. Los gobiernos municipales son responsables de proveer servicios de deshechos sólidos, seguridad ciudadana y bomberos.	
ENDEUDAMIENTO	En julio del 2001, la Ley de Mercados y Valores fue modificada para permitir a los gobiernos subnacionales emitir bonos por medio del mercado bursátil. Antes, los gobiernos subnacionales sólo podían emitir Certificados de Participación Ordinarios Amortizables, pero no existía un mecanismo que permitiera que este instrumento fuera líquido y transable en el mercado. El cambio en la ley ha promovido que estados y municipios grandes consideren emitir deuda, en vez de contraer préstamos por medio de la banca comercial. Los primeros dos gobiernos que han tomado ventaja de este medida son el Estado de Morelos y la ciudad de Aguascalientes en diciembre del 2001. Desde entonces varias ciudades y estados han entrado en el mercado de bonos de gobierno subnacional. Los emisores han sido ciudades con buena recaudación de tributos locales como Monterrey, San Pedro Garza García, y Zapopán.	

Bibliografía

Andelson, Robert. (2000)

Land-Value Taxation Around the World. Third Edition. Studies in Economic Reform and Social Justice. Blackwell Publishers. Massachusetts, USA.

Bardhan, Pranab. (2002)

"*Decentralization of Governance and Development*". Journal of Economic Perspectives Volume 16, Number 4 Fall 2002 Páginas 185-205. USA .

Berteá, Aníbal Oscar y Pablo María Garat (2002)

Argentina: El Laberinto de la Coparticipación. Distribución vigente de tributos recaudados a nivel nacional. Noviembre.

Bevilaqua, Alfonso S. (2002)

State Government Bailouts in Brazil. Inter - American Development Bank. Latin American Research Network. Paper R-441. Catholic University of Rio de Janeiro (PUC Rio). Washington, D.C. March.

Bird, Richard (2000)

"*Local and Regional Revenues: Realities and Prospects*". Publicado en Decentralization and Accountability of the Public Sector. World Bank, 2000.

Bird, Richard M. and Smart, Michael (2001)

"Intergovernmental Fiscal Transfers: some Lessons from International Experience". University of Toronto. Enero del 2001 y Revisado en Marzo del 2001.

Bird, Richard M. (2003a)

"*Taxation in Latin America: Reflections on Sustainability and the Balance between Equity and Efficiency*", Junio del 2003.

Bird, Richard M. (2003b)

"*Managing the Reform Process*" Draft Paper for World Bank course on Practical Issues of Tax Policy in Developing Countries. Abril del 2003.

Bird, Richard M. (2003c)

"*Administrative Dimensions of Tax Reform*" Draft Paper for World Bank course on Practical Issues of Tax Policy in Developing Countries. Abril del 2003.

Boletín Transparencia Fiscal (sin fecha)

Procesos de descentralización en Latinoamérica: Colombia, México, Chile y Perú. Páginas 44-60. Lima.

Brasil (1988)

Constitución de la república federal.

Castells, Antoni, (2000)

"*The role of intergovernmental finance in achieving diversity and cohesion: the case of Spain;*" Institut d'Economia de Barcelona 2000/2.

Cetrángolo, Oscar, et.al. (1997)

La sostenibilidad de la política fiscal en América Latina: El caso argentino.
Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

Commission on Fiscal Imbalance (2001)

Intergovernmental Fiscal Arrangements: Germany, Australia, Belgium, Spain, United States, Switzerland; Background Paper for the International Symposium on Fiscal Imbalance; Quebec September 13 and 14, 2001.

Chile

Decreto Ley 3.063 sobre rentas municipales, Título VI Participación Municipal en el Impuesto Territorial y del Fondo Común Municipal.

Departamento Nacional de Planeamiento (a) (fecha probable 2000)

Problemas de las transferencias: situado fiscal y participaciones en los ingresos corrientes de la nación. Colombia. Mimeo.

Departamento Nacional de Planeamiento (b)

El sistema de transferencias intergubernamentales. Colombia. Mimeo.

Dillinger, William and S.B. Webb (sin fecha)

Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil. World Bank. Washington, D.C.

Dillinger, William and S.B. Webb (1999)

Decentralization and Fiscal Management in Colombia. World Bank. Washington, D.C. May.

Echevarría, Juan José, Carolina Rentería, Roberto Steiner (2002)

Decentralization and Bailouts in Colombia. Inter. American Development Bank. Latin American Research Network. Fedesarrollo, Ministry of Finance, Universidad de los Andes. July.

Espino, Emilio (2001)

El problema de los salvatajes financieros. Algunas consideraciones para el caso argentino. Universidad de la Plata. Julio.

Espinoza, José y Mario Marcel (1994)

Descentralización Fiscal: El caso de Chile. Serie Política Fiscal. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

Faguet, Jean Paul (2000).

“Does Decentralization Increase responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia”. The World Bank. USA.

García-Milá, Teresa, Therese McGuire (2002a)

“Fiscal decentralization in Spain: An Asymmetric Transition to Democracy”. Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, Spain, and University of Illinois, Chicago, Illinois, USA. March 22. Mimeo.

García-Milá, Teresa (2002b)

“Fiscal federalism and regional integration : lessons from Spain”. Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, Spain. International Conference: Fiscal Federalism in the Mercosur, Porto Alegre, June 26-27. Mimeo.

Gómez Sabani, Juan (1993)

Coordinación de la imposición general a los consumos entre nación y provincias (Argentina). Serie Política Fiscal. CEPAL. Santiago de Chile.

Jaramillo, Iván (1999)

El futuro de la salud en Colombia. Ley 100 de 1993 cinco años después. Cuarta edición. FESOL, FES, F,R,B.,Fundación Corona. Santa fe de Bogotá, Colombia.

Jordana, Jacint (2002)

Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia. Banco Interamericano de Desarrollo, Junio.

Jorrat, Michael y Patricio Barra (1998)

Un análisis del sistema tributario chileno. Subdirección de Estudios. Servicios de Impuestos Internos. Santiago, Junio.

Joumard, Isabelle and Aristomene Varoudakis (sf)

“Options for Reforming the Spanish Tax System” OECD Economics Department Working Paper No. 249.

Junquera Varela, Raul (2001)

Sistemas tributarios y administración tributaria en iberoamérica. Agencia estatal de administración tributaria, Enero.

Kraemer, Moritz (1997)

Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical evidence from Argentina, Brazil and Mexico. Inter - American Development Bank. Office of the Chief Economist. Working Paper 345. January. Mimeo 47 pages.

Lago-Peñas, Santiago (2003)

“Capital grants and regional public investment in Spain: Fungibility of aid or crowding’in effect?”. Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Vigo, España. Junio. Mimeo.

Larios, José. (1999)

“La Situación Fiscal, Administrativa Financiera e Institucional de las Municipalidades en Panamá y Una Propuesta de Reforma”. Banco Interamericano de Desarrollo. Noviembre de 1999. USA.

Lazar, Harvey (1999)

“In Search of a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism”, 1999.

Leonardo Letelier S. (2003)

Transferencias inter gubernamentales como un mecanismo de compensación territorial. En Informativo INAP Año II - N°2 Mayo 2003 . Universidad de Chile. Departamento de Gobierno y Gestión Pública.

Marco Macroeconómico Multianual 2003-2005, Perú.

Marco Macroeconómico Multianual 2004-2006, Perú.

Marcur Olson (1965).

“The Logic of Collective Action”. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Nicolini, Juan Pablo, Josefina Posadas, Juan Sanguinetti, Pablo Sanguinetti, Mariano Tomassi (2002)

Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-National Governments And the Bailout Problem: The Case of Argentina. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C., agosto.

Nota Tributaria de la Sunat del mes de marzo del 2003.

OECD (1997)

“Managing across levels of governments”. España. Mimeo.

Petersen, John.

Subnational National Credit Markets in Emerging Countries: From Theory to Practice, Oxford University Press, en imprenta.

Piffano, Horatio (1999)

Descentralización fiscal y reforma tributaria federal en Argentina. Noviembre.

Piffano, Horatio L.P. (1999)

Comentarios al trabajo de Ricardo Varsano "Sub national taxation and treatment of interstate trade in Brazil: Problems and Proposed Solutions. Fifth Annual Conference on Development and Accountability of the Public Sector World Bank. Valdivia, Chile.

Proyecto de Ley de Presupuesto 2004, Exposición de Motivos, Perú.

Prud'Homme, Rémy; Huntzinger, Hervé; Guelton, Sonia (2001)

"Descentralización en Bolivia". Banco Interamericano de Desarrollo en colaboración con el French Trust Fund. Agosto del 2001.

Roden, Jonathan (sin fecha)

Bailouts and Perverse Incentives in the Brazilian States. Chapter 3. Mimeo en internet.

Ruiz, Violeta Almendral (2002)

"Fiscal Federalism in Spain: the Assignment of Taxation Powers to the Autonomous Communities" January 18.

Sanguinetti, Pablo y Mariano Tommasi (1997)

Los Determinantes Económicos, Institucionales y Políticos del Comportamiento Fiscal de las Provincias Argentina: 1983-1996. Banco Interamericano de Desarrollo, diciembre 1997.

Servicio de Impuestos Internos, pagina web www.sii.cl

Serrano, Claudia y Heidi Berner. (2002)

Chile: Un caso poco frecuente de indisciplina fiscal (bail out) y endeudamiento encubierto en la educación municipal. Banco Interamericano de Desarrollo. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica. Mayo.

Tomáis, Mariano y Sebastián Saiegh, Pablo Sanguinetti (2001)

Fiscal Federalism in Argentina. Policies, Politics, and Institutional Reform. Economía.

Utrilla de la Hoz, Alfonso. (2002) fecha probable

"La corresponsabilidad fiscal en las haciendas territoriales". Universidad Complutense.

Youngman, Joan M. (1994)

An International Survey of Taxes on Land and Buildings. Lincoln Institute of Land Policy. The Netherlands.

Valenzuela B., Juan Pablo (s/f)

Descentralización Fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile. Serie Política Fiscal Nro 101. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, GTZ. Santiago de Chile.

Vinuela, Julio (2000)

"Fiscal Decentralization in Spain". International Monetary Fund Publication.

Wiesner Duran, Eduardo. (2002)

Transferencias, incentivos y la endogenidad del gasto territorial. Archivos de Economía. Departamento Nacional de Planeamiento. Dirección de Estudios Económicos. Enero.

Wiesner, Eduardo. (2003)

Fiscal Federalism in Latin America, From Entitlements to Markets. Inter- American Development Bank. Washington, D.C.

World Bank. (2002a)

Brazil: Issues in Fiscal Federalism. Brazil Country Management Unit. PREM Sector Management Unit. LAC. Report. Washington, D.C. June 4. Report prepared by William Dillinger.

World Bank. (2002b)

Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico, 2002.

World Bank. (2002c)

“China National Development and Sub-National Finance: A Review of Provincial Expenditures”. Abril del 2002.

Zapata, Juan Gonzalo, Olga Lucía Acosta, Adriana Gonzales (2001)

Evaluación de la descentralización municipal en Colombia ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa? República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Estudios Económicos. Documento 165. Noviembre.

Zapata, Mario Alberto (2003)

La Descentralización en salud en Colombia, Antecedentes, Avances y lecciones de su implementación. Exposición en la Reunión Técnica Internacional Oportunidades, Experiencias y retos de la descentralización en salud. Ministerio de Salud. Representación OPS/OMS, Perú. Lima, 7 al 9 de mayo.