

Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina

*El potencial de las
transferencias de igualación*



Editores

Andrés F. Muñoz M.
Emilio I. Pineda A.
Axel Radics

Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina

El potencial de las transferencias
de igualación

Editores

Andrés F. Muñoz M.
Emilio I. Pineda A.
Axel Radics

División de Gestión Fiscal
Sector de Instituciones para el Desarrollo



Banco Interamericano de Desarrollo

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Muñoz M., Andrés F.

Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: el potencial de las transferencias de
igualación / autores y editores, Andrés F. Muñoz M., Emilio I. Pineda, Axel Radics.

p. cm. — (Monografía del BID ; 568)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Intergovernmental fiscal relations-Latin America. 2. Decentralization in government-Latin America.
3. Fiscal policy-Latin America. I. Pineda, Emilio, 1974- II. Radics, Axel. III. Banco Interamericano de
Desarrollo. División de Gestión Fiscal. IV. Título. V. Serie.
IDB-MG-568

Clasificaciones JEL: H25, H71, H73, H77

Palabras clave: descentralización, disparidad fiscal, equidad, igualación, transferencias

Código de publicación: IDB-MG-568

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

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

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

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



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

El Sector de Instituciones para el Desarrollo fue responsable de la producción de la publicación.

Colaboradores externos:

Coordinación de la producción editorial: Sarah Schineller (A&S Information Specialists, LLC)

Revisión editorial: Claudia M. Pasquetti

Lectura de pruebas: Clara Sarcone

Diagramación: The Word Express, Inc.

Índice

Agradecimientos.....	V
Acerca de los autores y colaboradores.....	VII
Introducción.....	XI
Capítulo 1: La igualación fiscal y el desarrollo subnacional equilibrado en América Latina y el Caribe	1
Capítulo 2: El potencial de la igualación fiscal en América Latina y el Caribe	5
Capítulo 3: Teoría de la igualación fiscal y la experiencia internacional	13
Capítulo 4: Metodologías para el cálculo de la disparidad fiscal subnacional	29
Capítulo 5: Sistemas de transferencias fiscales intergubernamentales en América Latina y el Caribe	45
Capítulo 6: Argentina	65
Capítulo 7: Colombia	105
Capítulo 8: Ecuador	135
Capítulo 9: México	157
Capítulo 10: Perú	185
Capítulo 11: Uruguay	225
Capítulo 12: Conclusiones y recomendaciones	249
Referencias	255

Agradecimientos

La dirección general de esta investigación estuvo a cargo de Andrés F. Muñoz, Emilio I. Pineda y Axel Radics, como autores y coeditores. Santiago Levy, Vicepresidente de Sectores, Ana María Rodríguez, Gerente del Sector de Instituciones para el Desarrollo, y Vicente Fretes Cibils, Jefe de la División de Gestión Fiscal, brindaron orientación invaluable y estímulo incesante a esta iniciativa.

Queremos expresar nuestro agradecimiento a los autores de los estudios por país que han sido recogidos en este volumen:

- *Metodología*: Jorge Martínez-Vázquez
- *Argentina*: Alberto Porto
- *Colombia*: Jaime Bonet y Jhorland Ayala
- *Ecuador*: Javier Díaz y Hernán Viscarra
- *México*: José Carlos Rodríguez Pueblita
- *Perú*: Carlos Casas
- *Uruguay*: Leonel Muineló, Andreas Kyriacou y Oriol Roca-Sagalés

También queremos agradecer a los colegas de la División de Gestión Fiscal que colaboraron en la elaboración de este estudio con sus comentarios y sugerencias: Martín Ardanaz, Edna Armendariz, Huáscar Eguino, Gustavo García, José Larios,

Ramiro López Ghio, Carola Pessino, Carlos Pineda, Alejandro Rasteletti, Gerardo Reyes y Nuria Tolsa.

Varias personas hicieron aportes valiosos durante el proceso de revisión técnica de los contenidos o en diversos foros relacionados con la materia. Deseamos expresar nuestra particular gratitud a Jorge Martínez-Vázquez, por su contribución conceptual a la iniciativa y por su asesoría técnica al equipo del Banco, así como a los investigadores locales en los aspectos empíricos de los distintos estudios. Igualmente agradecemos a Etisham Ahmad, Juan Pablo Jiménez, Philip Keefer, Julio López Laborda y Teresa Ter-Minassian por sus comentarios y sugerencias durante la preparación de este trabajo.

Deseamos además agradecer muy especialmente a Alex Girón, María Celeste López, y Orlando Trujillo por su valioso apoyo experto durante el proceso de investigación, preparación y edición de esta publicación.

La producción editorial de este volumen estuvo a cargo de Sarah Schineller. Claudia M. Pasquetti realizó la edición y Clara Sarcone, la lectura de pruebas. Asimismo, reconocemos el invaluable aporte de varias personas que prestaron apoyo administrativo y logístico durante este proyecto, en particular Mariana Canillas e Ida Fernández.

Acerca de los autores y colaboradores

Jhorland Ayala es economista de la Universidad Tecnológica de Bolívar, con una maestría en Economía de la Universidad de los Andes. Actualmente se desempeña como economista del Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República y docente universitario. Ha publicado artículos sobre temas de economía de la salud, economía pública y educación.

Jaime Bonet es economista de la Universidad de los Andes, con una maestría en Economía de la Universidad de Illinois y un doctorado en Planeación Regional de la misma universidad. Actualmente se desempeña como Gerente de la Sucursal de Cartagena del Banco de la República y Director del Centro de Estudios Económicos Regionales de la misma entidad. Ha trabajado como investigador del Centro de Estudios Económicos Regionales, especialista en gestión fiscal del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), subdirector financiero del Icetex, etc. Su especialidad abarca los temas de economía pública con enfoque regional. Ha sido docente universitario y autor de numerosos artículos de investigación.

Carlos Casas Tragodara es profesor principal del Departamento Académico de Economía de la Universidad del Pacífico, e investigador senior del Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad y del Centro de Investigación de la Universidad

del Pacífico. Tiene una maestría en Economía de Georgetown University. Ha sido jefe del Departamento Académico de Economía de la misma universidad en 2005-06 y 2012-14. A ello se le suma su experiencia en el sector público, donde ha sido designado en diversos puestos de importancia. Ha ocupado cargos en la Presidencia del Consejo de Ministros, el Consejo Nacional de Descentralización, y el Ministerio de Economía y Finanzas de Perú. En este último se ha desempeñado como Jefe del Gabinete de Asesores (de septiembre de 2007 a enero de 2008) y Viceministro de Economía (de enero a diciembre de 2010). Cuenta con más de 25 años de experiencia en políticas públicas y reforma del Estado. Ha desarrollado investigaciones y consultorías sobre temas tributarios, financieros, descentralización fiscal, medio ambiente, política fiscal, política tributaria, reforma del Estado y promoción de inversiones. Actualmente es director de empresas privadas y organizaciones públicas.

Javier Díaz Cassou es economista senior en la Gerencia de Países Andinos del BID. Tiene un doctorado de la London School of Economics, una maestría de la Universidad Johns Hopkins y una licenciatura de la Universidad Autónoma de Madrid. Con anterioridad a su incorporación al BID en 2011, fue profesor en la London School of Economics y economista en el Banco de España y el Banco Central Europeo. Tiene múltiples publicaciones sobre temas

relacionados con la prevención y resolución de crisis financieras en mercados emergentes y la reforma de la arquitectura financiera internacional.

Andreas P. Kyriacou es doctor en Economía por la Universitat Autònoma de Barcelona. Actualmente es profesor de Economía en la Universidad de Girona (España) donde dicta cursos de Política Económica y Economía Política. Sus áreas de investigación se han centrado en la economía y la política de la descentralización y el federalismo, las motivaciones no económicas y la acción colectiva, la relación entre la desigualdad, instituciones y cultura, y los factores determinantes y las consecuencias de la calidad del gobierno.

Jorge Martínez-Vázquez es profesor de Economía y director del Programa de Estudios Internacionales de la Escuela Andrew Young de Estudios de Política, de la Universidad del Estado de Georgia, Estados Unidos. Es un experto con reconocimiento internacional en temas de descentralización fiscal, política tributaria y administración y gestión fiscal. Ha realizado consultorías para el BID, el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) y para más de 40 de países del mundo, como Indonesia, Vietnam, Rusia, y diversos estados de Estados Unidos. Ha sido autor de múltiples publicaciones sobre reforma tributaria, administración tributaria y relaciones fiscales intergubernamentales, entre otros temas.

Leonel Muinelo-Gallo es doctor en Economía por la Universitat Autònoma de Barcelona. Actualmente se desempeña como investigador del Instituto de Economía de la Universidad de la República (Uruguay) y docente de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, donde dicta cursos de Crecimiento Económico y Política Económica. Sus áreas de investigación se han centrado en la relación entre crecimiento económico y desigualdad, factores determinantes y efectos de la política fiscal, economía y política de la descentralización y federalismo fiscal.

Andrés F. Muñoz es economista de la Universidad de los Andes y posee una maestría y un doctorado en Administración Pública de la New York University (NYU). Actualmente trabaja como especialista fiscal en la División de Gestión Fiscal del BID, y en el pasado se desempeñó como investigador y asistente de docencia en finanzas públicas y gobernabilidad democrática en la NYU, y como consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá. Sus áreas de especialidad comprenden la descentralización, las finanzas públicas locales y el financiamiento del desarrollo urbano. Tiene experiencia en el diseño y la ejecución de proyectos fiscales y de desarrollo urbano en varios países de América Latina, y ha realizado investigaciones sobre la descentralización fiscal, la tributación inmobiliaria, las transferencias de igualación y los mercados de capital subnacionales en esta región.

Emilio Pineda es especialista líder en la División de Gestión Fiscal del BID. Cuenta con un doctorado en Economía Política de la Universidad de Columbia, y ha trabajado como economista del Departamento del Hemisferio Occidental del Fondo Monetario Internacional (FMI). También se desempeñó en el Ministerio de Hacienda de México, donde estuvo a cargo de la regulación del endeudamiento subnacional, el régimen fiscal y el esquema de fijación de precios de las dos empresas públicas mexicanas más importantes. Tiene varias publicaciones en las áreas de economía internacional, deuda subnacional y política fiscal.

Alberto Porto es profesor emérito de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina) y miembro titular de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Se ha desempeñado como director de proyectos de investigación del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA), de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (FONCYT), de la Fundación Tinker y del Fondo Pérez Guerrero, entre otras entidades. Ha sido autor de cinco libros (tres de ellos en colaboración)

y editor de otros seis. Ha publicado más de 100 artículos en revistas locales y extranjeras, como la *Revista de Análisis Económico* de ILADES-Georgetown University (Chile); *Hacienda Pública Española* del Instituto de Estudios Fiscales (Madrid, España); *Economic Letters*; *Quarterly Review of Economics and Finance*; *Economics and Politics*; *Regional Science and Urban Economics*; *Quarterly Review of Economics and Finance*. Es contador público nacional, licenciado en Economía y doctor en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Axel Radics es especialista senior en la División de Gestión Fiscal del BID en la Representación de Uruguay. Anteriormente se desempeñó como especialista en la sede del Banco en Washington y en las oficinas de país de Lima, así como en la Oficina de Evaluación. Asimismo, ha trabajado para el gobierno federal de Argentina coordinando el programa para la transparencia fiscal “Cristal” y la iniciativa de gobierno electrónico del Jefe de Gabinete de Ministros; también fue investigador en el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y el Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI). Es economista de la Universidad de San Andrés (Argentina), y posee una maestría en Políticas Públicas de la Harvard School of Government y un doctorado en Políticas Públicas de la Universidad de Maryland, College Park.

Oriol Roca-Sagalés es doctor en Economía por la Universitat Autònoma de Barcelona, institución donde a su vez se desempeña como profesor de Economía Internacional, Economía Aplicada y Política de las Infraestructuras. Su trabajo en investigación se ha especializado en dos grandes áreas. La primera se refiere al estudio de metodologías que permitan evaluar los efectos macroeconómicos y distributivos producidos por distintas políticas públicas; la segunda, al estudio de la relación entre la descentralización (fiscal y política), las disparidades regionales, y las instituciones políticas y la calidad de gobierno.

José Carlos Rodríguez Pueblita es especialista en finanzas públicas subnacionales, economía política y desarrollo regional. Ha sido profesor de la licenciatura y maestría en Economía del Instituto Tecnológico Autónomo de México, y profesor e investigador invitado en la John F. Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, donde ha impartido clases de Econometría, Finanzas Públicas, Economía Política y Economía Institucional. Tiene una amplia trayectoria en el gobierno mexicano como Asesor del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Secretario de Finanzas del Estado de Michoacán, Director General de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales en la Secretaría de Desarrollo Social, Director de Política Fiscal en la Secretaría de Hacienda y analista en el Banco de México. También ha trabajado en la banca de inversión en Protego Asesores y Cuasar Capital, y como consultor en McKinsey & Co., así como para el BID y el Banco Mundial en Indonesia y Perú. Entre sus publicaciones se encuentran “Facciones y Competencia Política” (*Journal of Political Economy*, 2011) y “Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas en México 2006–2011” (BID, 2013). Tiene un doctorado en Economía por la Universidad de Pennsylvania, una maestría en Economía de la misma universidad y una licenciatura en Economía con mención honorífica por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Hernán Viscarra Andrade ha trabajado como consultor del BID en la División de Gestión Fiscal y Municipal, y cuenta con experiencia en el sector público (gobierno central y subnacional), y en el ámbito privado. Tiene una maestría en Economía del Desarrollo en Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador, una maestría en Políticas Públicas de la Universidad de Maryland y una maestría en Administración de Proyectos del Instituto Tecnológico de Monterrey. Ha realizado publicaciones conjuntas para la Unión Europea y el BID sobre temas relacionados con la inversión pública, la evaluación de proyectos, y las transferencias intergubernamentales y las disparidades fiscales.

Introducción

■ Puede la descentralización reducir las disparidades regionales en América Latina y el Caribe (ALC)? ¿Cuál es la capacidad redistributiva de los sistemas de transferencias intergubernamentales vigentes en la región? ¿Qué factores explican la configuración actual de dichos sistemas y su desempeño reciente? ¿Existen transferencias de igualación orientadas a brindar oportunidades similares a los gobiernos subnacionales (GSN) en la provisión de aquellos bienes y servicios a su cargo? De no existir, ¿es posible diseñarlas? Dadas las restricciones en cuanto a la generación de estadísticas en ALC, ¿cómo estimar las necesidades de gasto y la capacidad fiscal subnacional, variables que subyacen tras la distribución de este tipo de transferencias? ¿Cómo reformar los marcos de descentralización fiscal para procurar el establecimiento de transferencias de igualación? La motivación de esta investigación regional es buscar responder a estas preguntas, analizando el potencial de las transferencias de igualación como herramienta para mejorar la equidad y la eficiencia del financiamiento subnacional.

En esta publicación se examinan las disparidades económicas y fiscales que hay entre los GSN de ALC, y se evalúa la capacidad de los sistemas de transferencias vigentes en la región para reducirlas. El objetivo principal es promover y fundamentar el debate público sobre cómo reformar los sistemas de transferencias vigentes para introducir un mayor grado de igualación fiscal, para mejorar la capacidad de la descentralización de fomentar

similares oportunidades de desarrollo territorial, y al mismo tiempo contribuir a mejorar la gestión de los recursos públicos subnacionales.

Esperamos que la evidencia contenida en este trabajo ayude a formuladores de política, así como a analistas fiscales y políticos, tanto a nivel nacional como subnacional, a entender qué tan efectivos son los arreglos de financiamiento intergubernamental vigentes para cerrar las brechas fiscales territoriales y qué se puede hacer para remediar las deficiencias existentes. En el caso de las administraciones subnacionales, la publicación servirá para identificar sus capacidades fiscales potenciales y sus necesidades de gasto más reales de forma que les permita, a través de una planificación y ejecución presupuestaria predecible, completa y oportuna, gestionar de manera más eficiente sus recursos públicos. Igualmente, este volumen ofrecerá una idea al público general sobre si existen los mecanismos de financiamiento adecuados que aseguren la provisión de los servicios públicos en sus jurisdicciones, en la cantidad y con la calidad que realmente necesitan.

Este compendio documenta en profundidad la experiencia de seis países de América Latina que han emprendido reformas de descentralización y que han implementado diversos esquemas de transferencias fiscales intergubernamentales. En este volumen se da cuenta de la alta heterogeneidad existente entre países en cuanto a sus estructuras de gobierno, las asignaciones de potestades de ingresos y responsabilidades de gasto

subnacionales, y los arreglos de financiamiento intergubernamental. De igual manera, los casos muestran la diversidad de contextos económicos, políticos e institucionales que permean los procesos de reforma y dan forma a los resultados.

En particular, los casos que componen este trabajo sirven para examinar el contexto general de los procesos de descentralización y exponer la problemática de las disparidades económicas y fiscales de las distintas regiones; para realizar una caracterización de los sistemas de transferencias fiscales y mostrar evidencia de su capacidad redistributiva; para estimar las capacidades fiscales, las necesidades de gasto y las disparidades fiscales de los GSN; y para ofrecer opciones de reformas a fin de establecer transferencias de igualación a partir de diseños y estrategias de implementación que consideren factores y dinámicas de la economía política propia de cada país.

Los estudios reunidos emplean métodos cuantitativos rigurosos para estimar la capacidad fiscal, las necesidades de gasto y las disparidades fiscales subnacionales, siguiendo los lineamientos de la literatura empírica y las buenas prácticas internacionales. También se utilizan métodos cualitativos para describir el contexto histórico, legal/regulatorio y de economía política donde se conciben e implementan los sistemas de transferencias vigentes. Para esto, los autores de los casos usan entrevistas semiestructuradas como instrumento de recolección de datos primarios, además de apoyarse en fuentes secundarias de información, como estudios previos y documentos legales, entre otros.

Aunque en el pasado se han realizado trabajos que examinan los sistemas de transferencias en ALC y sus efectos redistributivos,¹ esta publicación constituye a nuestro entender el esfuerzo más ambicioso y con la evidencia empírica más robusta que se haya emprendido hasta el momento, dado que abarca una muestra grande y representativa de los países de la región y documenta la evolución, y la situación actual y potencial de la igualación fiscal en los arreglos intergubernamentales de financiamiento. Asimismo, esta publicación constituye la primera iniciativa orientada a evaluar de manera

comparativa la capacidad igualadora de los sistemas de transferencias vigentes en varios de los principales países de la región, ofreciendo evidencia empírica desagregada por nivel de gobierno y tipo de transferencia. Además de aportar la dimensión comparativa regional, la contribución original de este trabajo reside en el análisis riguroso de escenarios de reforma para mejorar la igualación fiscal subnacional y en las recomendaciones de política que, al incorporar aspectos políticos, económicos e institucionales del contexto específico de la región y de los países analizados, hagan más factible la implementación de esquemas de igualación.

En el primer capítulo, los editores muestran la relevancia de la igualación fiscal y describen qué aspectos favorecerían y cuáles desfavorecerían el desarrollo y la implantación de esquemas de igualación fiscal subnacional. En este capítulo también se resumen los principales mensajes de la publicación.

En el segundo capítulo se analiza la importancia que presenta la introducción del concepto de igualación fiscal en los sistemas de transferencias intergubernamentales a la luz de la problemática existente en la gestión fiscal subnacional en ALC: grandes disparidades regionales y el desempeño desigual de los GSN.

En el tercer capítulo los editores discuten desde una perspectiva teórica cómo las transferencias de igualación pueden contribuir a reducir los desequilibrios fiscales horizontales y mejorar la asignación y el uso de los recursos públicos. Asimismo, presentan la experiencia internacional en el diseño y la implementación de esquemas de igualación fiscal, describiendo brevemente la evolución y estructuración de los distintos instrumentos utilizados en el marco de las relaciones fiscales intergubernamentales de seis países desarrollados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

¹ Véase Martínez-Vázquez y Sepúlveda (2011) para un análisis de los distintos diseños de transferencias fiscales en ALC, incluidos los ejemplos de transferencias de igualación fiscal. Capello, Airaud y Degiovanni (2015) comparan la capacidad de igualación del sistema de transferencias en Argentina en relación con la de siete países, incluidos tres de ALC.

Económicos (OCDE) y tres países en desarrollo. Además, en este capítulo se exponen las lecciones aprendidas de la experiencia internacional que pueden iluminar el diseño y la implementación de las transferencias de igualación en ALC.

En el cuarto capítulo, Martínez-Vázquez ofrece lineamientos para estimar las disparidades fiscales subnacionales, sobre la base de la literatura especializada y las mejores prácticas internacionales. En el capítulo se discuten aspectos importantes del diseño de transferencias de igualación, como el establecimiento de estándares de equidad horizontal y los criterios de distribución de recursos, los cuales definen el efecto igualador que pueden alcanzar las transferencias de este tipo. El enfoque particular de este capítulo es describir en detalle las diversas opciones metodológicas que existen para el cálculo de la capacidad fiscal y las necesidades de gasto subnacional, considerando —entre otras opciones— el uso de normas de gasto y los sistemas representativos de ingresos. Finalmente, en función de la disponibilidad de datos y de un análisis sobre las ventajas y desventajas de cada método, Martínez-Vázquez ofrece orientaciones sobre las distintas metodologías que se preferirían para la estimación de estas variables y el cómputo final de las disparidades fiscales subcentrales.

En el quinto capítulo, Muñoz, Radics y Bone presentan una caracterización de los sistemas de transferencias fiscales intergubernamentales en ALC, mostrando la diversidad de instrumentos empleados indistintamente para compartir ingresos públicos entre y a través de los niveles de gobierno. Esta revisión de la experiencia latinoamericana revela que no existen sistemas de transferencias de igualación explícitos y de magnitud relevante. En este capítulo los autores realizan también un análisis comparativo del poder de igualación fiscal que estos mecanismos de financiamiento tienen en 11 países de la región y encuentran que las disparidades en la capacidad fiscal subnacional se reducen, en promedio, en un tercio, quedando diferencias bastante significativas en el ingreso público subnacional. Este efecto igualador y las disparidades en cuanto a la capacidad fiscal remanente son muy inferiores

a aquellos encontrados en los países de la OCDE. Los autores identifican que las transferencias discrecionales, junto a las regalías y otros ingresos provenientes de la explotación de recursos no renovables, son los principales responsables de los bajos niveles de redistribución fiscal de los sistemas de transferencias intergubernamentales vigentes. Finalmente, basados en las estimaciones de las brechas fiscales subnacionales que arrojan los estudios de casos, al final se muestra que existe un desajuste entre la asignación de transferencias y el nivel de disparidad fiscal subnacional. En comparación con la situación actual, distribuir transferencias a partir del criterio de brecha fiscal permitiría reducir entre uno y dos tercios la desigualdad entre GSN.

En el primer estudio de caso, Alberto Porto analiza el régimen de transferencias de Argentina y su evolución histórica desde 1853, cuando a partir de la Constitución Política se reconoce el problema de las disparidades provinciales y se establece una referencia concreta a las políticas de igualación fiscal. Porto muestra cómo desde entonces hasta 1960 los distintos modelos de transferencias redistributivas empleados lograron desempeñar un rol igualador del gasto, para posteriormente revertirse dicha situación y generarse reordenamientos entre provincias. El autor afirma que en la última revisión de criterios de distribución realizada en 1988 se perdió la fundamentación técnica subyacente tras los porcentajes fijados para la coparticipación, y en los últimos años se agravó el problema de inequidad con la distribución de transferencias discrecionales. Porto señala que las disparidades provinciales son de gran magnitud y resalta empíricamente los efectos indeseados de reordenamientos causados por las transferencias vigentes. Para superar dicho desafío y alcanzar mayores niveles de igualación fiscal, el autor presenta un escenario de reforma gradual para el conocido “laberinto de la coparticipación”, instaurando un período de transición de 5 a 10 años en el cual los incrementos marginales de las transferencias provinciales se realicen bajo el criterio de disparidad fiscal. Este escenario tendría el potencial de disminuir de manera considerable la inequidad horizontal entre provincias.

Posteriormente, Bonet y Ayala documentan las grandes disparidades en materia de ingresos y gastos públicos que existen entre los departamentos y municipios de Colombia, y muestran que el sistema actual de transferencias (Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías) aún tiene un efecto redistributivo limitado para reducirlas. Los autores calculan las disparidades fiscales a partir del análisis envolvente de datos para capacidad fiscal y de normas para necesidades fiscales, y demuestran que los municipios y departamentos del centro del país tienen una brecha fiscal inferior a la de aquellos que se localizan en la periferia. Bonet y Ayala observan que sería posible establecer un sistema único de transferencias de igualación porque los recursos requeridos para este fin son relativamente pocos en comparación con el monto de las transferencias vigentes en la actualidad. Proponen que se mantengan las asignaciones fijas para los sectores de educación, salud y agua y saneamiento, y que el tránsito hacia la igualación fiscal se implemente de manera gradual a través de la asignación de los crecimientos de los montos de las transferencias, ahora de libre destinación, a partir de las brechas fiscales estimadas. Esta reforma permitiría reducir de manera significativa las disparidades fiscales horizontales en un período de 11 años.

Para el caso de Ecuador, Díaz y Viscarra exponen la problemática de las amplias disparidades fiscales horizontales que existen a nivel subnacional, que no permiten un desarrollo más equilibrado entre los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) y que inciden en la equidad en el acceso a los servicios públicos. Su análisis sobre la estructura y el desempeño de los distintos componentes del sistema de transferencias en el país revela que el componente B (orientado a reducir las disparidades horizontales) tiende a ser un esquema igualatorio a partir de índices que capturan relativamente bien las necesidades de gasto subnacionales y cuyo efecto redistributivo es bastante significativo, no obstante que su monto total es de limitado tamaño. Los autores ponen énfasis en el grave problema que representa para la equidad regional el hecho de que

este sistema sea procíclico y volátil ante el escenario de cambios en los precios internacionales, por lo cual la desigualdad en los ingresos de los GAD tiende a reducirse principalmente durante los períodos en que aumentan los ingresos totales del sector público. Díaz y Viscarra proponen varias opciones de reformas a partir del reparto proporcional de las transferencias del componente B, en función de reducir las brechas fiscales o la consolidación de los componentes A (monto mínimo igual al nivel de transferencias de 2010) y B, y su consecuente repartición gradual en el tiempo a partir de disparidades fiscales. Su resultado, más allá de mantener los niveles de igualdad fiscal subnacional, contribuirían sobre todo a redistribuir los recursos hacia aquellos GAD más pequeños y rurales que más lo necesitan. Para objetivos de política diferentes, los autores sugieren construir componentes adicionales en el sistema de transferencias, componentes destinados exclusivamente a premiar a los GAD que manifiesten, por ejemplo, un mayor esfuerzo fiscal y una mayor eficiencia administrativa.

En el noveno capítulo, Rodríguez Pueblita evidencia que en México las reformas recientes al Sistema de Coordinación Fiscal han avanzado en la dirección correcta para lograr reducir las disparidades fiscales entre los estados. Aunque existen disparidades horizontales importantes en la capacidad de generar ingresos propios y en el gasto total entre estados, las nuevas reglas para el ejercicio y la distribución de transferencias federales de 2006 y 2007 han logrado disminuirlas casi a la mitad. Pueblita revela que tanto el esquema de repartición de las aportaciones federales “etiquetadas” como las participaciones han tenido un impacto igualador similar. No obstante, señala que existen dos fuentes de desigualdad: los recursos transferidos por convenios específicos, que no tienen una metodología de asignación transparente, y las participaciones que se pagan exclusivamente a los estados con actividad petrolera. Pueblita estima que, en promedio, los estados perciben solamente entre el 70% y el 80% de la recaudación potencial de sus ingresos propios, y propone una reforma que, buscando equilibrar las disparidades fiscales y los

resultados en la lucha contra la pobreza, haga viables ajustes incrementales, respetando la asignación existente de los recursos.

Seguidamente, Casas evidencia que en el caso de Perú existe un elevado grado de inequidad en los ingresos públicos territoriales debido a la desigual distribución de la base tributaria y de la producción de recursos no renovables. El autor afirma que a nivel distrital también se observa una gran desigualdad en cuanto a la cobertura de los servicios públicos y la dotación de infraestructura. En el capítulo sobre el tema, se documentan los problemas de enfoque y arbitrariedad existentes en el sistema de transferencias: multiplicidad de objetivos y descoordinación entre sus componentes; alta prociclicidad (i.e., el canon); desconsideración del criterio de capacidad fiscal en la distribución de las coparticipaciones; alta concentración de los recursos del canon en zonas productoras; y, más recientemente, un creciente uso de las transferencias discrecionales, entre otras deficiencias. A partir de la estimación de las brechas fiscales subnacionales, Casas propone juntar el Fondo de Compensación Municipal (Foncomún) y las transferencias de recursos ordinarios en un solo esquema de igualación. Debido a las barreras políticas que supone reformar el canon, se propone que el Foncomún tenga en cuenta el nivel del canon para reducir las asignaciones de las transferencias de igualación, con el fin de compensar las inequidades generadas por este.

En el capítulo sobre Uruguay, Muinelo, Kyriacou y Roca-Sagalés alertan sobre la posibilidad de que el proceso de descentralización política y fiscal iniciado en 1996 pudiera estar conduciendo a un

incremento de las disparidades fiscales territoriales. Los autores muestran que, aunque Uruguay es un país pequeño, existen diferencias fiscales importantes en términos de gasto per cápita entre sus gobiernos departamentales, las cuales estarían afectando de manera distinta la cantidad y calidad de los servicios brindados en las regiones. Asimismo argumentan que un sistema que promueva una mayor homogeneidad y cohesión fiscal entre gobiernos departamentales permitiría apoyar una agenda estratégica y ordenada del proceso de descentralización en Uruguay y, a su vez, alcanzar un desarrollo territorial más equilibrado. Los autores proponen reformar el actual sistema de transferencias, basado en asignaciones quinquenales, resultantes de negociaciones políticas entre los gobiernos departamentales y las autoridades del gobierno central, de modo de reemplazarlo por un sistema de igualación fiscal transparente y simple, basado en el cálculo de brechas fiscales horizontales. Los autores enfatizan la necesidad de acompañar dicha reforma con un aumento del monto total transferido y con la creación de organismos de apoyo que fortalezcan la capacidad subnacional, entre otras medidas.

Para finalizar, en el último capítulo se resumen los hallazgos más importantes del análisis regional y de los casos de país, y se presentan las principales conclusiones. Además, se describen recomendaciones generales sobre las acciones necesarias que las autoridades de los países de ALC deberían tomar para crear las condiciones adecuadas y avanzar en el proceso de implementación de transferencias de igualación en la región.

La igualación fiscal y el desarrollo subnacional equilibrado en América Latina y el Caribe

La descentralización tiende a generar desequilibrios fiscales horizontales al otorgar potestades de ingresos y asignar responsabilidades de gasto a los gobiernos subnacionales (GSN), los cuales difieren sustancialmente en sus capacidades fiscales y necesidades de gasto. Las marcadas variaciones que existen entre regiones en términos del tamaño y perfil de sus poblaciones y bases económicas, y en su esfuerzo fiscal y capacidad de gestión de ingresos y de prestación de servicios explican en gran medida esta heterogeneidad. Por eso, las disparidades fiscales territoriales resultantes llevan a que en América Latina y el Caribe (ALC) solo algunos GSN sean capaces de ofrecer bienestar y un devenir próspero en sus jurisdicciones, mientras que una proporción grande queda en deuda con sus residentes.

Un sistema de transferencias fiscales intergubernamentales que promueva una mayor igualación fiscal entre GSN es un componente esencial de todo proceso de descentralización que procure un desarrollo territorial equitativo, integral y sostenible. La igualación fiscal ofrece principalmente la oportunidad de mejorar el bienestar de las distintas poblaciones, al margen de dónde residan las

mismas, con lo cual entrañan el principio de equidad en el acceso a un paquete básico y de calidad estándar de servicios públicos a partir de un esfuerzo fiscal similar.

Además de propender a una mayor solidaridad nacional, un sistema de transferencias de igualación bien diseñado puede propiciar una serie de beneficios: i) aporta criterios objetivos al cálculo de las transferencias, con base en la diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal, brindando al debate político elementos técnicos que fomentan una asignación eficiente de los recursos públicos; ii) contribuye a evitar las migraciones que se basan en la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales, en lugar de justificarse por factores de productividad, lo que resulta en ineficiencias en la asignación de los recursos; iii) al brindar transferencias corrientes estables y predecibles, puede reducir los incentivos a salvatajes financieros, y de este modo contribuir a la responsabilidad fiscal; iv) promueve una agenda de desarrollo más equilibrada de las regiones; v) estimula una mayor autonomía en la gestión fiscal, que redundará en una mejor rendición de cuentas a la población; y vi) fortalece la unidad política y la gobernabilidad del país.

En América Latina, a pesar de la gran desigualdad territorial y la importancia de las transferencias en la estructura de financiamiento subnacional, los sistemas de transferencias fiscales vigentes no contribuyen lo suficiente a nivelar las oportunidades que brindan los GSN en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos. Pocos países de la región han introducido sistemas de transferencias fiscales que persigan explícitamente el objetivo de equidad fiscal interregional. Aunque hay ciertos esquemas de coparticipación de ingresos que incorporan criterios redistributivos, ningún país ha adoptado un sistema explícito de transferencias de igualación, exclusivo y de tamaño significativo, que compense a los GSN por sus marcadas diferencias en capacidad fiscal y necesidad de gasto. En última instancia, las marcadas y crecientes disparidades fiscales horizontales y las limitaciones de los sistemas de transferencias actuales posiblemente estén menoscabando los resultados de la oferta de servicios locales y con esto afectando el desempeño de la descentralización.

De no tomar medidas correctivas, es probable que la profundización de la descentralización fiscal en la región exacerbe las disparidades fiscales subnacionales, puesto que los esfuerzos de movilización de ingresos futuros recaerán sobre todo en aquellos GSN más prósperos. Asimismo, la rápida urbanización que experimenta ALC y la creciente concentración de la actividad económica en aglomerados urbanos son otras tendencias que posiblemente amplíen las disparidades fiscales territoriales. Además, las crisis económicas y fiscales, como la crisis financiera de 2008-9, y la volatilidad de los precios de los productos básicos (*commodities*), con sus efectos heterogéneos sobre las distintas regiones de los países, constituirán otros factores que reforzarán estas tendencias hacia la divergencia económica y fiscal territorial.

La evidencia empírica contenida en esta publicación muestra que el incorporar esquemas de transferencias de igualación tiene el potencial de contribuir a resolver algunos de los problemas más prioritarios de la gestión fiscal subnacional en ALC, incluido el desafío de la gran inequidad fiscal

horizontal y las grandes disparidades regionales, y el desigual desempeño fiscal y de provisión de servicios sociales y de infraestructura básica local.

En particular, los hallazgos de este trabajo sugieren que:

- i. Existen grandes disparidades económicas y fiscales entre los GSN de la región, y los sistemas de transferencias fiscales intergubernamentales vigentes no atienden esta problemática de manera efectiva. El poder de igualación fiscal de estos sistemas ha tenido un desempeño insuficiente para hacer frente a las marcadas disparidades en la capacidad fiscal subnacional, y presenta efectos igualatorios inferiores a los de países más desarrollados. Los niveles de desigualdad de ingresos públicos entre los GSN, después de realizadas las transferencias, son considerables.
- ii. Los países de ALC necesitan reformar sus sistemas de transferencias fiscales intergubernamentales para hacerlas más compensatorias de las necesidades de gasto y de la capacidad fiscal de los GSN. Para promover la equidad fiscal horizontal y la eficiencia en el uso y la asignación de recursos subnacionales, se deben introducir esquemas de transferencias de igualación exclusivos y de magnitud relevante, cuya distribución se base en el criterio de disparidad fiscal, definida como la diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal.
- iii. La reforma del sistema de transferencias intergubernamentales debe realizarse en el marco de una revisión integral de sus principales componentes. Dicha revisión debe contemplar un análisis de los tipos de transferencias vigentes que puedan formar parte del fondo de igualación, como los ingresos percibidos por la explotación de recursos no renovables y las transferencias discrecionales. Pero, más allá de la introducción del criterio de equidad fiscal horizontal, dicha reforma debe velar de manera simple por la definición y estructuración de diversos esquemas de transferencias que persigan objetivos propios cada uno y

que empleen diferentes mecanismos. Esta estructuración ayudaría a superar muchos de los problemas que actualmente generan los sistemas de coparticipaciones que promueven al mismo tiempo una multiplicidad de objetivos, incluidas la equidad y la eficiencia, a la vez que los simplificaría y brindaría una mayor transparencia.

- iv. Debido a la integralidad inherente de los distintos elementos del proceso de descentralización, una reforma que incorpore la igualación fiscal en los sistemas de transferencias debe reevaluar la asignación de recursos propios. La efectividad de los esquemas de igualación fiscal depende en gran medida del otorgamiento de mayores y más variadas potestades tributarias a los GSN y de un mayor grado de autonomía para su gestión.
- v. La introducción de esquemas de igualación fiscal debe acompañarse de acciones destinadas a reforzar las capacidades técnicas, institucionales y administrativas a todo nivel de gobierno. A través del fortalecimiento institucional,

la asistencia técnica, la capacitación y el financiamiento, se deben mejorar las capacidades para estimar las disparidades fiscales subnacionales; gestionar, monitorear y ajustar las transferencias de igualación; consolidar sistemas modernos de gestión financiera pública; e introducir normas de contabilidad con estándares internacionales, entre otras medidas.

- vi. El diseño de los esquemas de igualación debe considerar los factores y dinámicas de la economía política que subyacen tras una reforma de tales características en el contexto específico de cada país. La estrategia más viable desde el punto de vista político consiste en proponer reformas graduales en el tiempo, basadas en el criterio de reducción de las disparidades fiscales, que incrementen los niveles de igualación fiscal en el margen, considerando un período de transición que de entrada evite el surgimiento de ganadores y perdedores en relación con los niveles vigentes de asignación de transferencias, y que reduzca la generación de reordenamientos.

El potencial de la igualación fiscal en América Latina y el Caribe

■ Por qué es importante incorporar el concepto de igualación fiscal en los sistemas de financiamiento intergubernamental en América Latina y el Caribe (ALC)?

Si bien ningún país de ALC ha adoptado un sistema explícito de transferencias de igualación, en los últimos años el nivel de conocimientos sobre este tipo de herramientas y su potencial para la región ha venido aumentando.² En particular, hoy se puede apreciar una mayor conciencia sobre la utilidad de dichos instrumentos para ayudar a resolver uno de los principales problemas que enfrentan los gobiernos subnacionales (GSN) de la región: grandes disparidades fiscales regionales y en el desempeño en la provisión de servicios públicos subnacionales.

Disparidades regionales

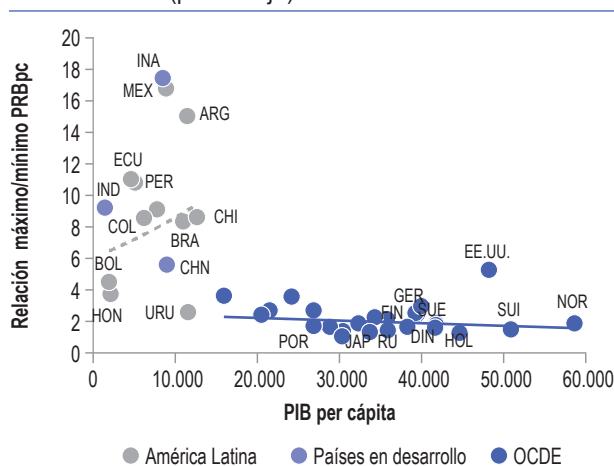
Las disparidades en la base económica territorial en ALC son grandes. Típicamente en un país representativo de la región se puede encontrar que el nivel de renta per cápita es nueve veces mayor en el gobierno intermedio más rico respecto de aquel más pobre. El gráfico 2.1 muestra que, en promedio, ALC registra cuatro veces el nivel de disparidad económica territorial existente en países de la Organización para la Cooperación y

el Desarrollo Económicos (OCDE) (BID, 2015). No obstante, hay una alta varianza en estas disparidades entre los países de la región: la razón del producto regional bruto per cápita del gobierno intermedio de mayores ingresos al de menores ingresos asciende a alrededor de 16 veces en Argentina y México (lo que contrasta con la razón de cinco veces registrada en Estados Unidos, el país con la mayor disparidad en la muestra de países de la OCDE), y tan solo es de tres veces en Honduras y Uruguay. Estas diferencias aumentan con el tamaño y el nivel de desarrollo económico de los países de la región.

De manera similar, a la luz del coeficiente de Gini, los países latinoamericanos presentan desigualdades mucho mayores en la distribución del ingreso regional entre sus entidades territoriales, vis-à-vis los países industrializados y otros países en desarrollo. El gráfico 2.2 evidencia que, con excepción de Uruguay, todos los países de la región

² Véanse Muñoz, Radics y Bone (2016); Herrera (2008); Gómez, Martínez-Vázquez y Sepúlveda (2008), Gómez y Martínez-Vázquez (2009), Martínez-Vázquez y Sepúlveda (2007); Politi y Mattos (2013); Prado (2011); Brosio y Jiménez (2015); Cabrera y Lozano (2010); Martínez-Vázquez y Sepúlveda (2011); Capello, Airaud y Degiovanni (2015); Bousquet, Daude y de la Maisonneuve (2015).

GRÁFICO 2.1. Razón máximo/mínimo, producto regional bruto per cápita, ALC vs. OCDE, 2010
(porcentaje)



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos fiscales subnacionales del BID, indicadores del Banco Mundial y OCDE (2014).

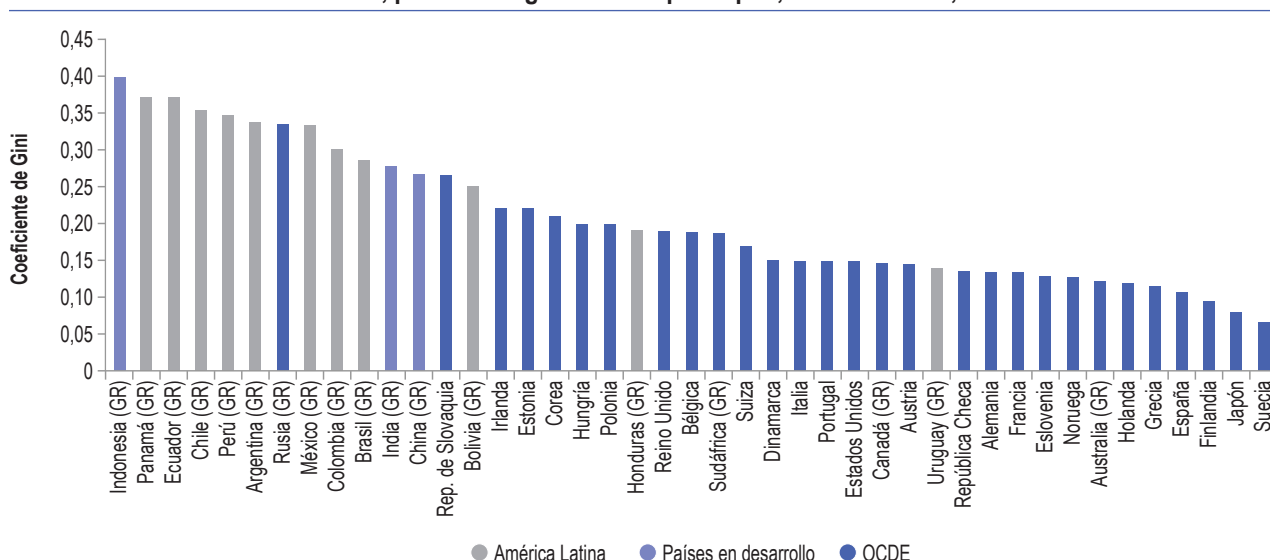
se ubican en la parte alta de la distribución. En promedio, la región presenta un coeficiente de Gini dos veces superior (0,30) al registrado por los países de la OCDE (0,15).

La desigualdad en la distribución territorial de la riqueza, asociada a diferencias de tamaño, perfil, ubicación y dinamismo de las bases económicas y poblacionales de las regiones, genera

marcadas disparidades en el nivel de ingresos públicos subnacionales. De hecho, existe una alta y significativa correlación entre la desigualdad en el ingreso regional y los ingresos tributarios propios de los gobiernos intermedios de las mayores economías de la región (Muñoz, Radics y Bone, 2016). Esto se debe a que las bases imponibles asignadas a este nivel de gobierno gravan actividades económicas, como los ingresos de la producción, comercialización y las ventas en Argentina y Brasil, el consumo (i.e., cerveza, licor, bebidas espirituosas, etc.) en Colombia, y la nómina en México (Fretes y Ter-Minassian, 2015; Artana et al., 2015; Pineda, Ramírez y Rasteletti, 2015; Bello y Espitia, 2011), las cuales suelen estar distribuidas de forma desigual entre sus diversos territorios.

En consecuencia, las disparidades resultantes en los ingresos tributarios entre gobiernos intermedios son considerables y, en promedio, parecen haberse mantenido constantes entre 2000 y 2012 (véase el cuadro 2.1). Por ejemplo, la diferencia entre el 10% de los gobiernos intermedios con mayor recaudación de impuestos y el 10% de menores recaudos es, en promedio, superior a ocho veces, y en México de más de 11 veces. Debido al elevado número de unidades administrativas y a la mayor concentración económica y poblacional, las

GRÁFICO 2.2. Coeficiente de Gini, producto regional bruto per cápita, ALC vs. OCDE, 2010



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos fiscales subnacionales del BID, indicadores del Banco Mundial y OCDE (2014).

CUADRO 2.1. Disparidades fiscales, gobiernos regionales y locales

Ingresos tributarios y gastos totales (per cápita)

Países seleccionados de ALC (coeficiente de variación)

País	Categoría	2000	2005	2012
Gobiernos regionales				
Argentina	Ingresos tributarios	0,82	0,79	0,78
	Gastos	0,58	0,60	0,58
Brasil	Ingresos tributarios	0,50	0,49	0,44
	Gastos	0,55	0,35	0,35
Colombia	Ingresos tributarios	0,81	0,81	0,96
	Gastos	0,64	0,65	0,61
Perú	Ingresos tributarios	0,55	1,22	0,61
	Gastos	0,43	0,33	0,35
Uruguay	Ingresos tributarios	0,71	0,94	0,93
	Gastos	0,40	0,41	0,30
Promedio	Ingresos tributarios	0,68	0,85	0,83
	Gastos	0,52	0,47	0,42
Gobiernos locales				
Brasil	Ingresos tributarios	4,23	1,40	1,39
	Gastos	1,82	0,55	0,48
Colombia	Ingresos tributarios	1,31	1,13	1,22
	Gastos	1,02	0,71	0,69
Perú	Ingresos tributarios	14,09	13,18	9,66
	Gastos	7,15	3,58	2,44
Ecuador	Ingresos tributarios	11,34	8,05	7,39
	Gastos	2,95	2,94	6,04
Costa Rica	Ingresos tributarios	—	1,03	0,79
	Gastos	—	0,42	0,23
Chile	Ingresos tributarios	—	1,67	2,09
	Gastos	—	1,65	1,73
Honduras	Ingresos tributarios	2,22	2,05	1,67
	Gastos	1,23	1,23	0,80
Promedio	Ingresos tributarios	6,54	5,16	3,55
	Gastos	3,33	1,80	1,30

Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos fiscales subnacionales del BID. Para los gobiernos regionales de Argentina y Brasil los datos corresponden a 2010. Para gobiernos locales, los datos de Colombia, Chile y Ecuador son de 2009; para Costa Rica corresponden a 2006, y para Honduras son de 2002.

disparidades en cuanto a los ingresos tributarios son mucho más altas para los gobiernos locales.

Este es el caso de Brasil, donde en 2010 tan solo 12 municipios recaudaron la mitad de todos los ingresos provenientes del impuesto predial y

territorial urbano (IPTU) (De Cesare et al., 2014) y de Argentina, donde en el mismo año la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y las provincias de Buenos Aires y Santa Fe se quedaron con casi dos tercios de la recaudación total del impuesto

inmobiliario (Díaz y Castro, 2014).³ Asimismo, en Perú en 2014 tan solo el 14% de los municipios clasificados por el gobierno como “ciudades principales” concentraron el 94% de la recaudación de impuestos locales (MEF, 2015). Aunque dichas disparidades en cuanto a la capacidad de ingresos en promedio parecen haberse reducido significativamente a partir de 2000, para ambos niveles de gobierno en varios países dichas disparidades se han ampliado.

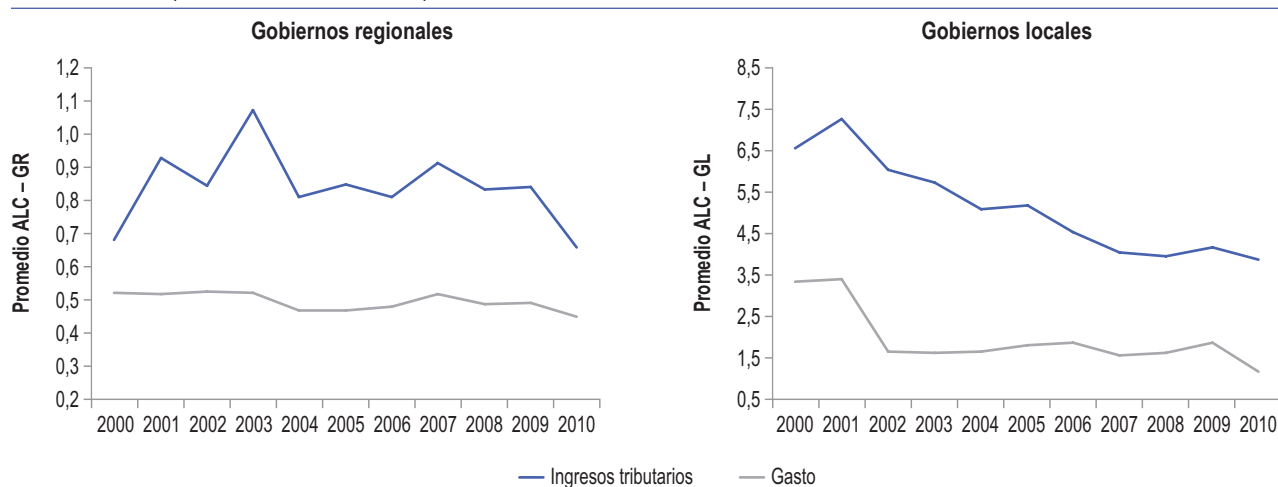
Por su parte, la geografía y el perfil de las poblaciones al interior de algunos territorios generan necesidades muy diversas y costos muy diferenciados en la prestación de servicios. Esta heterogeneidad influye en las disparidades en el nivel de gastos públicos entre los GSN, y definen el acceso, la cantidad y la calidad de los servicios públicos que se ofrecen en el ámbito local. Por ejemplo, la alta densidad de población y la mayor actividad económica tienden a reducir el costo unitario de prestar determinados servicios públicos locales. Asimismo, los costos de transporte en áreas rurales y de difícil acceso suelen ser más altos. En este sentido, los GSN que ostentan dichas características tienden a presentar mayores necesidades de gasto y requieren mayores recursos para satisfacerlas. Díaz y Viscarra (2015) muestran que en Ecuador la densidad y la ubicación de los GSN en regiones selváticas e

insulares, como la Amazonia o Galápagos, tienden a estar asociadas con mayores gastos per cápita. Otro factor lo constituye la productividad laboral, que —en el caso de los estados de México— tiende a presentar grandes brechas que alcanzan hasta 10 veces los niveles que poseen el estado más productivo y el menos productivo desde el punto de vista laboral (Rodríguez Pueblita, 2016). En tanto la productividad laboral constituye un insumo importante para la provisión de bienes y servicios, y ciertamente trae como consecuencia grandes disparidades en el gasto público.

Pese a que las disparidades en el gasto per cápita a nivel del gobierno intermedio y municipal en ALC se redujeron de manera consistente en todos los países durante la última década, los niveles de inequidad prevalentes son aún de gran magnitud (véase el gráfico 2.3). En promedio, para Argentina, Brasil, Colombia, México y Uruguay, el nivel de gasto público per cápita del 25% de los gobiernos intermedios que ejecutan mayores recursos cuadruplica el del 25% que presenta menores gastos. Para el caso de Perú, estas diferencias alcanzan hasta 14 veces.

³ Para más información sobre las disparidades en la recaudación del impuesto inmobiliario en ALC, véase Bonet, Muñoz y Pineda (2014).

GRÁFICO 2.3. Disparidades en ingresos y gastos, países seleccionados de ALC, 2000–12
(coeficiente de variación)



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos fiscales subnacionales del BID.

Aunque estas dimensiones reflejan naturalmente las distintas necesidades entre regiones, lo cierto es que también evidencian el amplio espacio que existe para que las transferencias fiscales reduzcan más efectivamente las disparidades de gasto.

Asimismo, en promedio para la región y para todos los niveles de gobierno, las disparidades en los ingresos propios son mayores y más volátiles que para los gastos per cápita, lo cual se explica por las diferencias en el nivel y las dinámicas de las bases económicas territoriales y, como se mostrará más adelante, por el efecto compensatorio que tendrían las transferencias intergubernamentales.

Como se mostrará en el capítulo 5, los sistemas de transferencias vigentes en la región no abordan de manera explícita las marcadas diferencias existentes a nivel territorial en materia de capacidad fiscal y necesidades de gasto y, en algunos casos, inclusive han llevado a distribuciones ineficientes de recursos y a un incremento de las disparidades fiscales entre los GSN (Martínez-Vázquez y Sepúlveda, 2011). Sobre la base de normas de gasto y esfuerzos tributarios comunes, por ejemplo, si esto se suma a la definición de un estándar de equidad explícito, los esquemas bien diseñados de igualación fiscal tienen el potencial de brindar transferencias a la medida de las disparidades fiscales subnacionales y, de esta manera, contribuir a reducir las brechas regionales.

Desempeño desigual en la provisión de servicios públicos

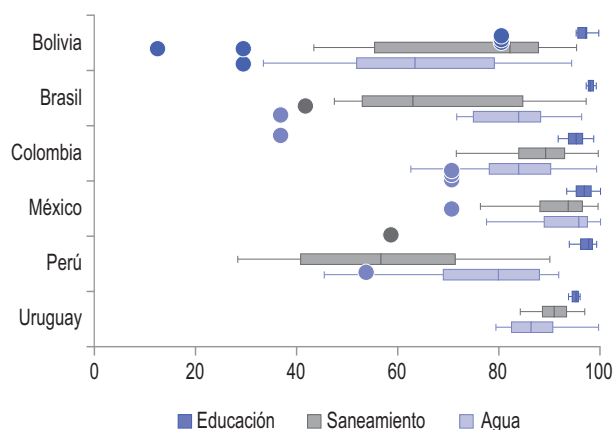
Una de las principales promesas de la descentralización es mejorar la prestación de servicios públicos locales (Smoke, 2001). Esto se debe a la mayor eficiencia en la asignación del gasto público que está más cercanamente alineado con las preferencias y necesidades particulares de las poblaciones residentes en distintos lugares; a una mejor rendición de cuentas a partir de un control social realizado por residentes próximos a la toma de decisiones, y a las mejores condiciones para una mayor experimentación e innovación (Tiebout, 1956; Oates, 1972; Smith, 1985; Cohen y Peterson, 1999).

En esta línea, en ALC las reformas de descentralización han otorgado responsabilidades de gasto a los GSN para atender la creciente demanda de bienes y servicios públicos locales generada por la rápida urbanización de la región. En efecto, la participación de los GSN en el gasto público consolidado de los países de la región casi se duplicó entre 1985 y 2010, pasando del 13% al 25% (BID, 2015). A su vez, durante la década de 2000, en ciertos países grandes y medianos la inversión subnacional llegó a alcanzar el 50% del total (de la Cruz, Pineda y Poschl, 2010). Aunque las responsabilidades de gasto varían de país en país y por nivel de gobierno, en general en ALC se han descentralizado las funciones de provisión y financiamiento de servicios sociales de educación y salud pública, e infraestructura de servicios básicos como agua potable y saneamiento. Otras funciones del nivel subnacional incluyen servicios de recolección de residuos, barrido y limpieza, transporte local, mantenimiento de parques y jardines, alumbrado público, y la emisión de licencias de construcción y funcionamiento (BID, 2015; Eguino et al., 2010).

La creciente literatura sobre los impactos de la descentralización en la prestación de servicios descentralizados en la región muestra evidencia mixta,⁴ e indica que dichos impactos están supeditados a los distintos contextos de los diferentes países que han emprendido las reformas. No obstante, en general se puede afirmar que se ha registrado un avance en el nivel de inversión en áreas sociales, y logros importantes en el nivel de cobertura escolar (asistencia escolar y, en menor medida, retención y graduación), y de salud (aseguramiento y, en mucho menor medida, reducción de enfermedades y mortalidad) (Faguet, 2004; Jaramillo, 2001; Jiménez y Sawada, 1999; Habibi et al., 2001; Guanais, 2006; Faguet y Sánchez, 2008 y 2014). En términos de la calidad educativa, la evidencia es más limitada y controversial (Gertler, Patrinos y Rubio-Codina, 2006; Eskeland y Filmer, 2002; Di

⁴ Para una revisión de los impactos de la descentralización en países en desarrollo, véase Smoke (2013).

GRÁFICO 2.4. Disparidades en la cobertura de servicios sociales y de infraestructura básica, gobiernos intermedios, países seleccionados de ALC, 2012
(rangos de cobertura)



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos fiscales subnacionales del BID.

Gropello, 2002; Paes de Barros y Mendonca, 1998). Igualmente controvertido es el hecho de que la descentralización haya promovido una mayor equidad en los resultados de la prestación de servicios (BID, 2015). Por ejemplo, en Argentina, si bien los resultados de los exámenes de matemáticas y lenguaje aumentaron en un 3,5% y un 5,4%, respectivamente, después de cinco años de administración descentralizada, estas mejoras se registraron en escuelas pertenecientes a municipalidades no pobres (Galiani, Gertler y Shargrotsky, 2008).

Con respecto a los efectos de descentralizar la provisión de servicios de agua potable y saneamiento al nivel municipal, en ciertos casos esto generó una excesiva fragmentación, ocasionando problemas de escala en las entidades prestadoras para recuperar costos y proveer servicios de calidad (BID, 2015). Por ejemplo, en Colombia Sánchez (2006) afirma que no se ha registrado ningún progreso significativo en el país y que persisten brechas grandes entre la capital y las demás regiones.

De cualquier forma, aun con las mejoras registradas luego de implementar la descentralización en la región, las disparidades en la provisión de

servicios públicos descentralizados persisten y son significativas en algunos servicios. El gráfico 2.4 muestra disparidades en los resultados alcanzados por los gobiernos intermedios en el ámbito social, a través de los coeficientes de Gini de la cobertura de servicios de educación básica primaria y secundaria, agua potable y saneamiento básico.⁵ En promedio, en lo que respecta al agua y alcantarillado, mientras el cuartil de mayor cobertura alcanza un 94% y 93% de hogares, respectivamente, el nivel del cuartil con menor cobertura es tan solo del 65% y 63%. Por ejemplo, en Perú el porcentaje de población sin acceso a una red de desagüe en los distritos más poblados es del 20%, mientras que ese porcentaje en las zonas menos pobladas aumenta a un 70% (Casas, 2015). En el caso de educación, las disparidades en cobertura escolar son mucho menores (99% vs. 95%). El gráfico muestra la gran dispersión que existe en los servicios de agua potable y alcantarillado, en niveles más bajos de cobertura, mientras que para la cobertura de educación los rangos de dispersión son mucho menores y se acumulan en niveles cercanos a la cobertura universal.

Entre algunas de las causas de las diferencias en el desempeño subnacional en la oferta de bienes y servicios, se pueden citar la baja capacidad institucional local, junto a la escasa transparencia y al débil monitoreo de la gestión subnacional (BID, 2015). Es posible también que otra de las causas del acceso desigual a servicios públicos sociales y de infraestructura básica a nivel subnacional sea la existencia de disparidades fiscales subnacionales y la incapacidad de las transferencias para nivelarlas. Si las necesidades de gasto son mayores que los ingresos propios, y las transferencias fiscales no cierran adecuadamente esa brecha, los recursos disponibles para los GSN no resultarían suficientes para una prestación completa y de calidad de los servicios locales. En función de la magnitud de la

⁵ Medido como porcentaje de la población de entre 6 y 14 años que asiste a una escuela formal para educación; como porcentaje de los hogares conectados a una red de saneamiento o a un pozo séptico; y como porcentaje de los hogares que poseen acceso a una red de acueducto.

disparidad fiscal relativa, pueden esperarse diferencias en el desempeño de la prestación de servicios entre los distintos GSN.

Los datos muestran también que para algunos países de ALC las disparidades son significativamente inferiores en educación y muy superiores en agua y saneamiento (cuadro 2.2). Tal vez estas diferencias radiquen parcialmente en el hecho de que la educación básica, aunque haya sido una responsabilidad devuelta a los GSN o se haya desconcentrado, suele financiarse a través de transferencias intergubernamentales condicionadas o etiquetadas que podrían estar resultando efectivas en minimizar las disparidades educativas entre los diversos territorios. Por el contrario, salvo en República Dominicana, la provisión y el financiamiento de los servicios de agua y saneamiento se efectúan a nivel subnacional y/o se comparten con el nivel central (Martínez-Vázquez, 2010), con relativamente mayor injerencia de recursos propios de los GSN o de recursos transferidos de libre destinación. Es probable entonces que las disparidades en materia de capacidad fiscal propia se estén traduciendo en desigualdades en el acceso a estos servicios provistos en el ámbito local.

Otra forma de ver esta asociación entre desempeño desigual en la prestación de servicios locales e inequidad fiscal regional consiste en observar que las disparidades en el gasto total per cápita subnacional son muy superiores a las disparidades en el acceso a educación básica, pero relativamente más cercanas a las disparidades en la cobertura de los servicios locales de agua y saneamiento. Estas tendencias irían en línea con la experiencia de algunos países asiáticos como China, Indonesia y Vietnam, donde la persistencia de disparidades fiscales parece incidir negativamente en los resultados de la prestación de servicios locales como educación y salud y en otros resultados de desarrollo local (Hofman y Cordeira Guerra, 2005 y 2007).

Aunque estos resultados parezcan atractivos, las relaciones mencionadas ameritan un análisis más riguroso, puesto que podría existir una causalidad inversa entre dichos factores, ya sea por la duplicación de las funciones de gasto existentes

CUADRO 2.2. Disparidades en el gasto total y en la cobertura de servicios sociales y de infraestructura básica, gobiernos intermedios, países seleccionados de ALC, 2000–12
(coeficiente de variación)

País	Categoría	2000	2005	2012
Perú	Gasto total	0,30	0,33	0,35
	Educación	0,03	0,03	0,03
	Saneamiento	0,43	0,30	0,33
	Agua	0,29	0,28	0,18
México	Gasto total	2,47	0,96	1,04
	Educación	0,03	0,03	0,02
	Saneamiento	0,25	0,09	0,08
	Agua	0,08	0,09	0,09
Brasil	Gasto Total	0,44	0,37	0,38
	Educación	0,02	0,01	0,01
	Saneamiento	0,38	0,35	0,24
	Agua	0,18	0,16	0,18
Uruguay	Gasto Total	0,40	0,41	0,30
	Educación	0,05	0,01	0,01
	Saneamiento	—	0,04	0,04
	Agua	0,03	0,02	0,06
Colombia	Gasto Total	0,64	0,65	0,61
	Educación	0,06	0,05	0,02
	Saneamiento	0,24	0,15	0,15
	Agua	0,11	0,21	0,20

Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos fiscales subnacionales del BID.

entre niveles de gobierno en ALC, o porque las disparidades en el gasto reflejan los costos diferenciales de la provisión de servicios o la priorización estratégica del gasto que cada GSN le da al uso de sus recursos. De cualquier forma, mientras que la evidencia presentada sugiere que existe un amplio margen para reducir las disparidades en los resultados de la descentralización en el área social, la experiencia internacional a su vez muestra que la igualación en los sistemas de transferencias ha permitido mejorar el acceso a los servicios públicos, particularmente en países desarrollados (Ahmad y Brosio, de próxima publicación).

Teoría de la igualación fiscal y la experiencia internacional

Las transferencias de igualación, también conocidas como de ecualización o nivelación, son instrumentos para distribuir recursos financieros entre niveles de gobierno y dentro de los mismos, que buscan eliminar o reducir la disparidad fiscal, de manera que cada gobierno subnacional (GSN) pueda proveer bienes y servicios públicos estándar en calidad y cantidad, a partir de un esfuerzo común para la recaudación de ingresos propios (Boex y Martínez-Vázquez, 2007; OCDE, 2014; Boadway, 2006 y 2014). Hasta qué punto se pretende reducir dichas disparidades fiscales es una cuestión normativa relacionada con el peso que cada país le otorga a la equidad regional y a la solidaridad nacional (Spahn, 2007).

La finalidad de las transferencias de igualación es reducir las diferencias en los beneficios fiscales netos para los pobladores de las diversas zonas de un país (Buchanan, 1950): buscan que los individuos reciban similares oportunidades de prestación de bienes y servicios públicos a cargo de los GSN, independientemente del lugar en que residan. Esto no significa que los GSN estén obligados a brindar dichos bienes y servicios: la provisión efectiva dependerá de las preferencias de cada jurisdicción, sobre la base de la interacción de los GSN con sus ciudadanos. Por eso, las transferencias de igualación deben ser no condicionadas y

de propósito general, y contar con reglas claras de financiamiento y fórmulas transparentes de distribución (Boex y Martínez-Vázquez, 2007).

Las transferencias de igualación para los GSN deben distinguirse de otros instrumentos fiscales que persiguen reducir diferencias en los ingresos personales dentro de las regiones o a través de las mismas (Boadway, 2003): el objeto de compensación son los GSN, no las personas directamente, y se les deben asignar más recursos a las entidades territoriales en desventaja, tanto porque tienen menores capacidades fiscales, como por el hecho de que presentan mayores necesidades y/o enfrentan mayores costos en la prestación de servicios. Es importante considerar todas las fuentes de ingreso de los gobiernos subnacionales que generen desigualdades en las capacidades fiscales de las jurisdicciones, incluidos —por ejemplo— los ingresos fiscales vinculados a los recursos naturales, que son una fuente importante de disparidad en las capacidades fiscales subnacionales en muchos países de la región. Por otro lado, y como se ilustra en esta publicación, las disparidades fiscales son relevantes tanto en países federales grandes como en países unitarios pequeños.

Además de mejorar la equidad fiscal horizontal, la literatura del federalismo fiscal esgrime otras razones para impulsar la adopción de transferencias

RECUADRO 3.1. Conceptos y mediciones de la igualdad fiscal

Las *necesidades de gastos* son los costos en que debe incurrir un GSN para proveer una combinación estándar de los servicios públicos bajo su responsabilidad. Estas pueden ser diferentes para cada GSN en función de i) los distintos costos de los insumos, e inclusive una forma diferente de producir los bienes y servicios públicos, debido a las características geográficas y de acceso a los mercados propias (i.e., localización en la costa vs. la sierra o aglomerados urbanos vs. áreas rurales de baja densidad poblacional) y ii) las distintas preferencias de la población beneficiaria de los servicios públicos, asociadas a sus características demográficas y socioeconómicas (mayor pobreza y población en edad escolar).

La *capacidad fiscal* se define como los recursos con que contaría un GSN si ejerciera un nivel de esfuerzo fiscal estándar. Asumiendo que los GSN de un mismo nivel tienen similares competencias fiscales en términos de bases y alícuotas tributarias, las disparidades en cuanto a su capacidad fiscal se pueden explicar por i) el tamaño de dichas bases, que es típicamente función del nivel de producción y riqueza de cada GSN y ii) la capacidad de recaudación de cada entidad, que depende de su esfuerzo fiscal, de la efectividad de la administración tributaria y de la cultura de cumplimiento de los contribuyentes.

La *disparidad fiscal* es la diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de cada GSN. Esta diferencia suele ser positiva debido a que, por consideraciones de eficiencia, de economías de escala y de subsidiaridad, las funciones de gasto de cada GSN tienden a superar a sus fuentes de ingreso propio.

La disparidad fiscal presenta una dimensión *vertical* en relación con la brecha entre ingresos y gastos de cada GSN y que en el agregado define el monto total de transferencias necesario para cumplir con las funciones de gasto a cargo de los GSN. Igualmente entraña una dimensión *horizontal*, que corresponde a las diferencias en la disparidad fiscal entre los distintos GSN y que determina que algunos GSN requieran más transferencias que otros para cumplir con sus responsabilidades de gasto.

La medición de la capacidad fiscal es relativamente más sencilla y objetiva (Martínez-Vázquez, 2015). El método preferido es el del sistema de ingresos representativo (SIR), el cual estima la cantidad de ingresos que un GSN obtendría si ejerciera un nivel promedio de esfuerzo fiscal. Para esto se calcula la base tributaria de cada uno de los impuestos de que disponen los GSN de un mismo nivel de gobierno, y se estima la tasa tributaria representativa, que consiste en dividir la recaudación efectiva total a nivel nacional (la suma de todos los GSN) por la base impositiva total estimada a nivel nacional (nuevamente, la suma de todos los GSN). La capacidad fiscal surge de multiplicar la tasa tributaria representativa por la base impositiva estimada para cada GSN. Aquellos GSN que tengan una capacidad fiscal estimada inferior a cierto umbral o estándar resultan beneficiados por el programa de transferencias de igualdad, en proporción a la brecha que separe su capacidad fiscal del estándar establecido.

La principal dificultad metodológica del SIR es que la información requerida para una adecuada estimación de la base tributaria puede no estar disponible a nivel desagregado, especialmente para los municipios. En este caso hay que utilizar una *proxy* lo más cercana posible a la base tributaria, como por ejemplo el ingreso familiar o el producto interno bruto (PIB). De no encontrarse ninguna *proxy* apropiada, un posible método consiste en utilizar los ingresos propios de períodos anteriores, bajo el supuesto de que son representativos de la capacidad fiscal de cada GSN. Sin embargo, este supuesto es débil, ya que la variable no captura

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 3.1. Conceptos y mediciones de la igualación fiscal (continuación)

las diferencias en el esfuerzo fiscal entre los GSN, y de hecho puede crear incentivos perversos, ya que las mejoras en la recaudación propia generarían menores transferencias de igualación, lo que puede tentar a los GSN a reducir su esfuerzo fiscal. Una forma de mitigar parcialmente este incentivo negativo consiste en utilizar el promedio móvil de varios años de recaudación per cápita de cada GSN, en relación con el promedio móvil de recaudación per cápita a nivel nacional; la media móvil de varios años y la posición relativa del municipio hacen más difícil que un GSN pueda influir en el indicador de capacidad fiscal.

A diferencia de la estimación de capacidad fiscal, para estimar las necesidades de gasto las metodologías disponibles tienden a ser más complejas y hay menos consenso sobre cuál es la mejor. La literatura se inclina por la estimación de costos estándares unitarios por servicios individuales, ajustándolos por variaciones en costos y demanda, sobre la base de los presupuestos vigentes de los GSN (OCDE, 2014; Martínez-Vázquez, 2015). Una importante dificultad de estimación estriba en que el concepto entraña un criterio normativo, basado en cómo la metodología aborda el costo de los servicios (Martínez-Vázquez, 2015; Kim y Lotz, 2008). El *trade-off* consiste en considerar si los estándares de costos de los servicios se definen de manera central (*top-down* o de oferta) o si se definen con base en el costo efectivo de prestación de los GSN (*bottom-up* o de demanda). Otros *trade-offs* están vinculados con la disponibilidad de datos, la exactitud deseada en la medición de las necesidades de gasto y la simplicidad de la estimación. En el caso del enfoque *top-down*, el gobierno central estima los costos de provisión del servicio y su ventaja radica en que, para cada uno de los programas o servicios de los GSN, se controla el monto de recursos a asignar y, al definir la distribución con base en criterios estimados y definidos de manera central, se reduce el riesgo de presión política. El riesgo inherente es que pueden no considerarse adecuadamente las verdaderas demandas y necesidades de la población, con lo cual se desvirtúa el objetivo de la igualación. Además, la aplicación correcta de este método es muy exigente en materia de información sobre los costos y demandas de los GSN. Al respecto, una alternativa es el enfoque de índices ponderados de necesidades relativas, a partir del cual se define de manera central un índice u otro mecanismo de ponderación que representa un resumen de los factores (grupos etarios, densidad, población protegida, etc.) considerados determinantes de las diferencias en los costos de provisión de los servicios para los distintos GSN.

Por su parte, el enfoque *bottom-up* define los estándares de prestación de servicios con base en el costo efectivo de prestación de los GSN. Este enfoque tiene la ventaja de recoger las demandas y necesidades evidenciadas por las decisiones de asignación que toman las entidades subnacionales, y provee información sobre los costos en que incurre cada GSN para prestar sus servicios. Sin embargo, puede perpetuar también patrones históricos de presupuesto que no reflejan las verdaderas necesidades de gasto de la población y generar en los GSN el incentivo de “inflar” sus costos con la expectativa de recibir mayores transferencias.

El método del sistema de gastos representativos (SGR) es una alternativa del enfoque de demanda, que consiste en identificar los factores determinantes del gasto de los GSN, a partir de variables independientes que explicarían las diferencias en los costos de provisión. El método utiliza aquellas variables estadísticamente significativas y con signo adecuado para estimar los estándares de servicio de cada entidad. Este método es intensivo en información detallada a nivel subnacional, está sujeto a problemas de especificación funcional (variables omitidas, endogeneidad por causalidad reversa, multicolinealidad), que pueden hacer imprecisas y poco confiables sus estimaciones, y resulta complejo para comunicar.

de igualación. Una segunda ventaja es el aumento de la eficiencia de la descentralización al disminuir el riesgo de una competencia tributaria ruinosa entre GSN (Egger, Koethenbuerger y Smart, 2010). En un contexto fiscal heterogéneo, aquellos GSN con más capacidades fiscales estarán mejor posicionados para proveer servicios públicos, estableciendo tasas tributarias más bajas que aquellos con capacidades más precarias. Estas desigualdades en la capacidad fiscal pueden incentivar migraciones de hogares y firmas hacia las regiones más pudientes, distorsionando las decisiones de ubicación de estos agentes económicos. Esta migración puede resultar ineficiente en tanto no se basa en factores de productividad sino en las diferencias existentes en materia de capacidad fiscal, lo cual afecta la asignación eficiente de recursos en el territorio (Boadway, 2014). En este aspecto, las transferencias de igualación, por su carácter de no condicionadas y de libre disponibilidad, permiten a los ciudadanos “votar con sus pies”, residiendo en el GSN que le brinde la provisión de bienes y servicios más próxima a sus preferencias, en condiciones de igualdad de oportunidades para todos los GSN.

Por otra parte, la consideración de la capacidad fiscal en los sistemas de igualación fiscal reforzaría el vínculo entre recaudación y rendición de cuentas, lo que incentivaría el uso eficiente de recursos públicos. El hecho de calcular rigurosamente el potencial de ingresos subnacionales, en vez de emplear datos de la recaudación real, evitaría que surjan desincentivos para la recaudación así como también comportamientos estratégicos en GSN que buscan obtener más recursos de las transferencias. Un sistema de transferencias que incentiva la recaudación de ingresos propios aumenta la visibilidad del costo de los gastos subnacionales frente al electorado, y de este modo fomenta la eficiencia en el uso de los recursos públicos y reduce los incentivos para eventuales déficits presupuestarios subnacionales (Fretes y Ter-Minassian, 2015). Este efecto de eficiencia podría reforzarse a través del diseño de un esquema de igualación que no penalice demasiado a los GSN de mayor potencial fiscal, lo que a su vez puede desincentivar

el crecimiento económico. Un factor clave en este aspecto es el volumen de recursos destinado a este tipo de transferencias, lo que involucra un balance entre el grado de igualación buscado y los incentivos para generar mayores recursos en los territorios más prósperos.

Por el lado del gasto, estimaciones más realistas sobre las verdaderas necesidades y costos de la provisión de servicios permitirían que los GSN planificaran sus presupuestos y ejecutaran mejor su gasto público local. Así, entregar soluciones en la medida de lo requerido, de manera oportuna, aumentaría la eficiencia en la asignación de los recursos públicos. Asimismo, un sistema de transferencias de igualación basado en criterios claramente definidos y divulgados minimiza la discrecionalidad en las transferencias corrientes, lo que reduce la expectativa de “salvatajes” a GSN que se han endeudado o que han gastado de manera insostenible. Esta reducción en las expectativas de salvatajes es crucial a fin de fortalecer los incentivos de los GSN para gastar de manera eficiente y sostenible (Fretes y Ter-Minassian, 2015).

Una tercera ventaja de las transferencias de igualación es que tienen el potencial de proteger contra los ciclos económicos regionales, minimizando el impacto de shocks específicos que afectan a las distintas regiones de manera dispar (OCDE, 2014; Boex y Martínez-Vázquez, 2007). En este sentido, el sistema de igualación fiscal agrupa el riesgo fiscal de los GSN asociados a crisis económicas regionales. Por ejemplo, al transferir recursos de regiones más prosperas hacia aquellas donde haya shocks negativos que estén afectando sus bases económicas, la igualación fiscal automáticamente estabiliza aquellos ciclos económicos regionales divergentes, además de compensar las diferencias más permanentes en su capacidad fiscal (Ahmad y Brosio, 2006). Este atenuante puede así suavizar el consumo y producir un desarrollo económico más equilibrado entre regiones (Von Hagen y Hepp, 2001).

Además de estas consideraciones normativas, la economía política propia de cada país es fundamental para entender la distribución de trans-

ferencias a GSN. Diversos factores inciden para que en la práctica se entreguen recursos con criterios distintos a los de la equidad y la eficiencia ya mencionados. En la práctica las transferencias de igualación se han empleado para abordar regionalismos, mitigar tendencias separatistas y contener la polarización política en un país (Spahn, 2007; Martínez-Vázquez y Searle, 2007; Ahmad y Brosio, de próxima publicación). Otras dinámicas relevantes incluyen: i) la sobre-representación de GSN menos poblados en el Poder Legislativo (Atlas et al., 1995; Porto y Sanguinetti, 2001; Rodden, 2002); ii) la afiliación política de los GSN con las autoridades de los gobiernos regionales o centrales (Brollo y Nannicini, 2011; Curto, Solé Ollé y Sorribas-Navarro, 2011); iii) si las transferencias se asignan en el marco de una democracia representativa o directa (Feld y Schaltegger, 2005); y iv) la madurez del proceso democrático (Gonçalves y Pinho, 2007), entre otros.

La experiencia de la OCDE⁶

En cuanto a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a partir de la década de 1940 en los países federales comenzaron a consolidarse los esquemas de igualación. Actualmente, la mayoría de los miembros de la OCDE cuenta con sistemas de redistribución subnacional de recursos de esta naturaleza. Las transferencias de igualación en estos países representan en promedio en cuanto a su monto un 50% de las transferencias fiscales totales, un 2,5% del PIB y un 5% del gasto del gobierno general (OCDE, 2014).

Para dichos países, como se detallará en el próximo capítulo, el efecto de las transferencias de igualación sobre las disparidades fiscales territoriales es sustancial: en promedio, medidas por el coeficiente de Gini de capacidad de generación de ingresos, las disparidades fiscales se reducen en dos tercios. De hecho, en países como Alemania, Australia y Suecia, dichas disparidades prácticamente se eliminan (OCDE, 2014).

En función de quién financia las transferencias de igualación, los sistemas en estos países se

clasifican en horizontales, cuando las transferencias fluyen entre los propios GSN, o verticales, cuando es el gobierno central el que asigna los recursos. Los sistemas horizontales se denominan también solidarios o *Robin Hood*, ya que transfieren recursos de los GSN más ricos a aquellos con menores niveles de riqueza y desarrollo. Dentro de la OCDE, Alemania, Suiza y los países nórdicos utilizan este tipo de esquemas horizontales (Shah, 2014). En cambio, en los países en desarrollo las transferencias de recursos entre GSN son menos frecuentes, en buena medida por las escasas fuentes de ingresos que existen a nivel subnacional y por la dificultad política de lograr que los GSN más desarrollados resignen parte de sus ingresos propios.

Por su parte, los sistemas verticales son los que más prevalecen en la experiencia internacional. Entre los países que utilizan sistemas verticales de igualación se distinguen los casos de Australia y Canadá. Estos esquemas no requieren acuerdos de financiamiento entre GSN, ya que los recursos provienen de impuestos nacionales, lo que simplifica su implementación.

A continuación se ofrece una breve caracterización de los rasgos principales de los sistemas de transferencias de igualación vigentes en seis países de la OCDE, los cuales —independientemente de que su estructura de gobierno sea federativa o unitaria— poseen programas de transferencias de magnitud relevante para reducir las disparidades fiscales subcentrales.

Alemania

Alemania es un país descentralizado con una fuerte influencia del gobierno central y que tiene a la vez una gran cohesión entre los estados federados (16 *Länder*). Además, la Constitución establece el compromiso de brindar la misma capacidad a todos los niveles de gobierno para promover iguales condiciones de vida (Spahn, 1997). En el sistema

⁶ La revisión de la experiencia de algunos de los países considerados en este apartado se basa en Porto (2015).

de financiamiento intergubernamental, el gobierno central y los GSN comparten la mayoría de los ingresos tributarios percibidos por los impuestos a los ingresos a la renta personal y corporativa y el impuesto al valor agregado (IVA).

Existen tres programas de transferencias con propósitos de igualación (Vaillancourt y Bird, 2005):

- i. Un programa que se basa en la recaudación del IVA y destina el 49,5% a los estados. Estos recursos se distribuyen sobre la base de criterios de población (75%) y entre los estados cuya recaudación de determinados impuestos se encuentre por debajo del promedio nacional per cápita (25%). Este último componente procura aumentar la capacidad fiscal de los estados receptores (hasta un 92% del promedio nacional).
- ii. Un programa de nivelación horizontal solidario entre estados tipo *Robin Hood*, conocido como *Finanzausgleich*, bajo el cual la suma de los pagos recibidos por los estados con recaudación inferior al promedio debe ser igual a la suma de los desembolsos realizados por los estados con recaudación superior al promedio. Para este instrumento se establece un criterio de igualación que se mide como un indicador de capacidad fiscal y teniendo en cuenta factores diferenciales de gastos. El criterio de igualación se define tomando el ingreso promedio tributario per cápita ponderado por un factor de densidad de población (que favorece las áreas más densamente pobladas), sumando el 50% de una medida estandarizada de ingresos municipales y permitiendo una compensación para cargas especiales (por ejemplo, para los estados que proveen servicios portuarios en el norte del país). Este criterio se compara con la situación financiera actual de cada estado y la diferencia es igualada hacia abajo en pasos progresivos para los estados que se encuentran por encima del promedio y compensada hasta el 95% del promedio nacional para los estados más pobres.
- iii. El tercer programa se compone de transferencias federales adicionales que se otorgan a los

estados financieramente débiles (para asegurar que logren tener al menos el 99,5% de la capacidad fiscal promedio nacional).⁷

Australia

Australia es un país federal, formado por seis estados, el Territorio de la Capital Nacional y el Territorio del Norte. Se trata de un país que se caracteriza por un importante desequilibrio vertical de ingresos y gastos entre el gobierno central y los GSN.⁸ Existe un organismo denominado Commonwealth Grants Commission (CGC) que desempeña un rol central en determinar los montos y criterios de distribución de ciertos tipos de transferencias, en el marco de un sistema de transferencias que incluye tanto asignaciones para propósitos específicos⁹ como un programa formal de transferencias de igualación horizontal entre estados (Vaillancourt y Bird, 2005; Capello, Airaudo y Degiovanni, 2015; Rye y Searle, 1997).

Los principios del sistema de igualación australiano buscan: i) reflejar lo que efectivamente hacen los estados (enfoque de demanda); ii) ser neutrales, en el sentido de no influir en las decisiones de política elegidas por los estados; iii) procurar la practicidad y simplicidad; iv) ser lo más contemporáneos posible; y v) dar discrecionalidad a los estados en el uso de los fondos de igualación.

⁷ Existen otras transferencias especiales (para varios propósitos) que completan el sistema de transferencias de Alemania, lo que lo convierte en uno de los sistemas más igualadores dentro de los países federales. Por ejemplo, cabe mencionar las transferencias de solidaridad para los *Länder* de la antigua Alemania del Este, destinadas a fomentar el desarrollo económico de los mismos, para cubrir los costos de organización política de los *Länder* más pequeños y/o para afrontar necesidades por un desempleo estructural excesivo.

⁸ En 2013 el gobierno central recaudó el 80% de los ingresos pero realizó aproximadamente la mitad de los gastos públicos de todos los niveles de gobierno (Clemens y Veldhuis, 2013).

⁹ Se trata de transferencias condicionadas desde el gobierno central hacia los GSN para el logro de objetivos de política nacional destinados a áreas como salud, educación, desarrollo de habilidades y productividad laboral, servicios de discapacidad, indigencia y viviendas. Estas transferencias suelen exigir una contraparte monetaria, de gasto y/o de estándares de calidad.

El sistema de igualación de Australia es uno de los más complejos y exhaustivos del mundo. Funciona desde el año 1976 como un sistema de compensación de desequilibrios horizontales (Rye y Searle, 1997) cuyo principio promulga que “los GSN deben recibir recursos de la CGC de modo tal que, si cada uno realiza el mismo esfuerzo para aumentar los ingresos propios y cada uno opera al mismo nivel de eficiencia, cada uno debe tener la capacidad de proveer servicios bajo el mismo estándar” (CGC, 2015: 4).

Desde el año 2000 los recursos utilizados para las transferencias de igualación que realiza la CGC provienen de la recaudación del impuesto sobre los bienes y servicios, y los estados están comprometidos a eliminar impuestos ineficientes como los provenientes de las transacciones financieras (Vaillancourt y Bird, 2005). La metodología de igualación se basa en la ejecución presupuestaria de cada uno de los estados durante el trienio más reciente disponible. Por el lado de los ingresos, además de los recursos propios, se consideran las transferencias condicionadas, que compensan para cada fuente de ingresos de cada estado en función de su distancia del promedio de todos los estados.¹⁰ Por el lado de los gastos, se calculan los costos diferenciales en función de las “habilidades” o “des-habilidades” de cada uno de los estados que abaratan o encarecen el costo de provisión del servicio respecto del promedio de todos los estados.¹¹

El cálculo de la compensación a cada estado parte de la estimación de “relatividades”.¹² Así, desde la línea de base, que consiste en una transferencia igualitaria per cápita, se calcula una ponderación para cada estado basada en su brecha fiscal promedio: los estados fiscalmente más fuertes que el promedio (con menor necesidad de compensación) reciben una ponderación o relatividad menor que 1, y viceversa. Los métodos de estimación se revisan cada cinco años, y la distribución se actualiza anualmente en función de la información financiera y otros datos complementarios más recientes disponibles. Finalmente, también se realizan estudios de investigación, que parten del contacto regular

de la Comisión con los estados, y los resultados más complejos y más importantes sobre los que se esté trabajando se reportan una vez al año.

Canadá

Canadá es un estado federal conformado por 10 provincias y tres territorios septentrionales. Los programas de transferencias intergubernamentales son básicamente cuatro (Clark, 1997; Capello, Airaud y Degiovanni, 2014; Hierro Recio, Atienza Montero y Gómez-Álvarez Díaz, 2010a y 2010b), dos de los cuales son esquemas de transferencias en bloque¹³ destinados a la salud y educación pública, y a la asistencia social, y se distribuyen sobre una base per cápita. El tercer programa lo constituyen las transferencias de financiamiento territorial, otorgadas a los tres territorios para que puedan proveer a sus residentes un amplio rango de servicios públicos comparables a aquellos ofrecidos por los gobiernos provinciales a niveles comparables de tributación (según necesidad fiscal).

Por su parte, las transferencias de igualación horizontal a las provincias (exceptuando los territorios) son pagos no condicionados que buscan reducir las disparidades fiscales entre jurisdicciones para que todas las provincias puedan proveer servicios públicos comparables a niveles razonables de imposición. Este sistema de igualación de Canadá, que está consagrado en la Constitución y se estableció originalmente a mediados de la década de

¹⁰ La principal fuente de desigualdad de recursos propios proviene de los ingresos estatales de producción minera.

¹¹ Los principales factores considerados que inciden en los costos diferenciales son: los rasgos sociodemográficos (costos regionales y por lugares remotos), el estatus nativo, el estatus socioeconómico, los costos salariales, el crecimiento poblacional, el tamaño del centro urbano, la escala administrativa, la compensación por desastres, las comunidades pequeñas y la provisión privada de servicios.

¹² Las “relatividades” se definen sobre la base de 18 categorías de recursos y de 41 categorías de gastos.

¹³ Se trata de transferencias en bloque porque los gobiernos receptores tienen cierta libertad, dentro de los objetivos generales de cada una de ellas, de utilizar el dinero con relativa discrecionalidad.

1950, solo cubre la capacidad fiscal. Su potencial igualatorio es sustancial, ya que las provincias canadienses son muy autónomas (i.e., los ingresos propios promedio de las mismas se acercan al 80% de los ingresos totales) (Stehn y Feddelino, 2009; DFC, 2006).

Canadá es el caso paradigmático de la aplicación de la metodología de SIR. Los fondos del sistema de igualación surgen de impuestos nacionales y están sujetos a una tasa de crecimiento calculada en función del crecimiento promedio trianual del PIB, de manera de reducir la volatilidad y prociclicidad de las transferencias. El método estima la cantidad de ingresos que se obtendrían en cada provincia si ejerciera un nivel promedio de esfuerzo fiscal, a partir de la multiplicación de la base tributaria de cada uno de los cinco impuestos principales de que disponen las provincias canadienses (incluido el 50% de los ingresos provinciales por rentas por recursos naturales) y de la estimación de sus respectivas tasas tributarias representativas. Para cada provincia el nivel de capacidad fiscal viene determinado por el ingreso medio per cápita del impuesto en cinco provincias definidas como “ricas”.¹⁴ Si la provincia se sitúa por debajo del valor de referencia establecido por la recaudación en esas cinco provincias, recibe un pago de nivelación igual a la diferencia. Si la provincia se sitúa por encima de dicho valor de referencia, no recibe el pago de nivelación pero tampoco realiza aportes (Hierro Recio, Atienza Montero y Gómez-Álvarez Díaz, 2010a y 2010b).

España

España es un país autónomo formado por 17 comunidades autónomas (CCAA) y dos ciudades con estatutos de autonomía (Ceuta y Melilla).¹⁵ Existen dos regímenes de financiamiento autonómico: el régimen foral, que corresponde al País Vasco y Navarra, y el régimen común, que corresponde al resto de las CCAA. Por su parte, la Comunidad Autónoma de Canarias posee un régimen fiscal especial como región ultra-periférica de la Unión Europea. El régimen foral contempla los derechos históricos de los territorios forales del País Vasco y Navarra, que

tienen potestad para mantener, establecer y regular su régimen tributario, de modo que recaudan todos sus impuestos menos los derechos aduaneros, y el gobierno central ha cedido a estas CCAA ciertos impuestos. En particular, las relaciones financieras entre el País Vasco y el Estado, y entre Navarra y el Estado se regulan por el sistema de Concierto Económico o Convenio Económico, respectivamente.

A partir de 2009, se introdujo en el país un nuevo acuerdo de financiamiento para las CCAA de régimen común, cuyo rasgo principal es el aumento de las cesiones tributarias en relación con las transferencias (De la Fuente, 2010 y 2012). En términos generales, dentro del régimen común, las CCAA poseen un sistema de financiamiento vía impuestos compartidos y un conjunto de cuatro fondos a través de los cuales reciben transferencias y las redistribuyen entre ellas (De la Fuente, 2010 y 2012; Capello, Airaudo y Degiovanni, 2014), a saber:

- i. Un Fondo de Garantía (de Servicios Públicos Esenciales), que tiene como objetivo dotar a las CCAA de los recursos necesarios para cubrir los servicios públicos esenciales bajo un criterio de distribución que asegure los mismos recursos per cápita “ajustados”, es decir: considerando la dispersión de la población, la dependencia o la insularidad. Se pondera la población real de cada región por una estimación del costo relativo por habitante de ofrecer en la misma un paquete estándar de servicios públicos común a todas ellas (es decir, por las necesidades relativas de gasto por habitante de cada región, calculadas de acuerdo con las variables demográficas y geográficas que afectan a la demanda y a los costos unitarios de los principales servicios públicos).

¹⁴ Estas provincias son: Quebec, Ontario, Saskatchewan, Columbia Británica y Manitoba.

¹⁵ Ceuta y Melilla participan del financiamiento autonómico y del régimen de financiamiento de entidades locales, además de poseer un régimen de fiscalidad indirecta especial.

- ii. Un Fondo de Suficiencia Global, que constituye un recurso financiero adicional cuyo objetivo es cubrir la diferencia entre las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma y su capacidad fiscal.
- iii. Un Fondo de Convergencia Autonómica para favorecer la convergencia entre las CCAA, y así evitar que haya grandes desequilibrios entre las regiones y promover la convergencia entre las mismas. A su vez este Fondo se compone de a) un Fondo de Cooperación (convergencia en términos de ingreso per cápita) que se distribuye entre las regiones de menor ingreso y b) un Fondo de Competitividad (convergencia en términos de financiamiento por habitante “ajustado”) que se distribuye entre aquellas CCAA cuyo financiamiento por habitante “ajustado” quede por debajo de la media (o por debajo de los ingresos tributarios totales por habitante “ajustado”) antes de la aplicación del mismo.
- iv. Un Fondo de Compensación Interterritorial para corregir desequilibrios económicos interterritoriales con base en un principio de solidaridad, destinado principalmente a fondos de inversión.

Italia

Italia es un país federal formado por 15 regiones de Estatuto Ordinario y cinco de Estatuto Especial, y las regiones coexisten con los gobiernos locales (municipalidades y provincias). En las primeras la mayor parte del gasto se concentra sobre todo en dos sectores (educación y transporte), mientras que las segundas tienen un amplio rango de competencias (agricultura, silvicultura, pesca, minería, vivienda, política industrial, turismo, rutas y transporte, salud y servicios sociales, entre otras). Existe un sistema de impuestos compartidos y las regiones especiales reciben, además, transferencias específicas del gobierno central (Brosio, 1997).

Antes de la década de 2000, el sistema se basaba en transferencias para propósitos específicos

y de tipo condicionadas (Fondo de Salud y Fondo de Transporte) y transferencias para propósitos generales (Fondo Común y Fondo para Proyectos de Desarrollo Regional). A partir de la nueva Constitución del año 2001, se introdujo el concepto de estándar mínimo de provisión de servicios públicos básicos (como salud y protección social) y el mandato de igualación para las otras funciones basado en la capacidad fiscal solamente, sin considerar las necesidades de gasto para estas funciones (Brosio y Piperno, 2007).

Por un lado, el cambio en el sistema implicó la asignación de fuentes de impuestos propios para las regiones. Por otro lado, los fondos para propósitos específicos fueron suprimidos y, luego de un período de transición, el sistema de transferencias tenía como objetivo distinguir dos líneas principales de gastos: i) necesidades relacionadas con la salud, en las cuales se distinguen seis categorías de servicios esenciales y la estructura de edad de la población se utiliza como el indicador más importante de esta necesidad;¹⁶ ii) necesidades no relacionadas con la salud, indicador con el cual se buscó implementar una distribución que tuviera en cuenta los costos extra que ciertas regiones enfrentan por su relativo pequeño tamaño (no obstante, este concepto no logró nunca implementarse y se mantiene una asignación que surge únicamente de negociaciones entre las partes y que no resulta tan transparente).

En relación con el sistema de transferencias para los gobiernos locales, se distinguen tres nuevos fondos:

- i. El Fondo Recurrente, cuyo objetivo es financiar un nivel mínimo y uniforme de servicios básicos y su asignación se realiza a partir de ciertos indicadores de las municipalidades (población y estructura etaria, tamaño de áreas urbanas y suburbanas, densidad de la población y acceso de la población a servicios) y otras

¹⁶ La estructura de edad de la población permite considerar las diferencias en la demanda de servicios de salud que tienen los distintos grupos demográficos.

- condiciones socioeconómicas de las provincias donde se sitúan dichas municipalidades.¹⁷
- ii. El Fondo Igualador, que se distribuye de manera gradual hasta lograr la igualación de los recursos tributarios per cápita de cada gobierno local (hasta moverlos hacia el promedio calculado para todas las unidades de gobierno bajo el mismo rango de población).
 - iii. El Fondo Condicional, que incluye transferencias de programas de la Unión Europea, las correspondientes transferencias cofinanciadoras del propio país, y transferencias específicas del gobierno central destinadas a cubrir disparidades regionales.

Suiza

Suiza es una federación descentralizada con 26 cantones que poseen un alto grado de autonomía y cuyos programas de igualación aceptan ciertas diferencias mínimas entre los estados, siempre y cuando sean de un carácter tal que no hagan peligrar la cohesión del país.

Existen tres tipos de programas de igualación (Dafflon y Perritaz, 2002):

- i. Un conjunto de transferencias condicionadas basadas en un elemento de nivelación llamado “indicador definitivo de capacidad financiera” que se computa usando distintos indicadores de capacidad fiscal (distribución al año 2006), a saber:
 - Un 30% según el ingreso per cápita cantonal.
 - Un 30% según la carga fiscal (inversa de la suma de los impuestos cantonales y municipales que recauda cada cantón).
 - Un 20% según un índice de esfuerzo tributario (ingresos tributarios por habitante ponderados por el índice de carga fiscal).
 - Un 20% según indicadores de diferenciales de gastos (un 10% según la proporción de tierra agrícola en regiones montañosas, como representativo del costo, y un 10% según la densidad de población, como representativo de la necesidad).

- ii. Un esquema de igualación bajo un sistema de coparticipación entre la Confederación y los cantones, que se distribuye a partir de diferentes criterios según el tipo de impuesto:
 - Los cantones reciben un 30% del impuesto directo federal que se distribuye de acuerdo con el lugar de residencia de los contribuyentes y de acuerdo con la capacidad financiera.
 - Del 10% del impuesto anticipado se distribuye el 5% de acuerdo con la población y el restante 5% de acuerdo con el “indicador de capacidad financiera” (pero solo entre los cantones cuyo índice definitivo sea inferior a 100).
 - Finalmente, los cantones reciben el 12% de impuestos aduaneros sobre los combustibles que se distribuye de acuerdo con indicadores de gastos en rutas y autopistas. Independientemente de este criterio de asignación, se trata de transferencias no condicionadas.¹⁸
- iii. Un tercer programa relacionado con la contribución de los cantones a los gastos del sistema de seguridad social (seguro para ancianos y “sobrevivientes”, pensiones para discapacitados y asignaciones familiares en agricultura), que son transferencias inversas que el gobierno central compensa realizando una menor transferencia por los ingresos descritos.

A partir de 2008 se implementaron mejoras al sistema de igualación fiscal luego de varios años durante los cuales se puso en evidencia la necesidad de un cambio. Entre las modificaciones realizadas se destacan las siguientes:

¹⁷ El Fondo Recurrente está fijo en términos nominales y sus incrementos, en línea con la inflación, deben adicionarse al Fondo Igualador.

¹⁸ Hierro Recio, Atienza Montero y Gómez-Álvarez Díaz (2010a y 2010b) mencionan la distribución del 20% del impuesto sobre la exención de la obligación de servir y un porcentaje de los beneficios de la Banca Nacional Suiza.

- i. Se delimitó y dividió la responsabilidad de las distintas funciones llevadas a cabo, hasta ese momento, en forma conjunta entre el gobierno central y los cantones.
- ii. Se procedió a la igualación con base en la capacidad fiscal: ahora esta se basa en impuestos cantonales potenciales (definidos como impuestos estandarizados sobre el ingreso, la riqueza y los beneficios, en relación con el ingreso y la riqueza gravable).
- iii. Se realizó la igualación de factores (*charges equalization*), de forma separada de la igualación de recursos: esta se basa en la evaluación de las necesidades de acuerdo con un conjunto de factores específicos y se divide en tres áreas principales:
 - Igualación por factores geográficos y topográficos.
 - Igualación por factores socioeconómicos y por aglomeración urbana.
 - Igualación que considera funciones típicas de los grandes centros urbanos.

La experiencia de países en desarrollo

China

China es un país unitario cuyo sistema político-administrativo es jerárquico verticalmente y está dividido en cinco niveles de gobierno: un gobierno central, 31 unidades de nivel provincial, 331 gobiernos de nivel de prefecturas, 2.109 condados y 44.741 municipios; los niveles inferiores de la escala reportan al siguiente nivel superior (Bahl y Martínez-Vázquez, 2006). Los gobernantes de estos GSN no son elegidos democráticamente y son controlados por el Partido Comunista.

Se trata de un país altamente descentralizado por el lado del gasto (el 85% de los gastos totales se realizó a nivel subnacional en 2012), esquema que entrega fuerte autonomía a los GSN para la toma de decisiones de asignación de recursos (Bahl, Goh y Qiao, 2015). Por el contrario, el sistema fiscal chino se caracteriza por ser virtualmente centralizado por el lado de los ingresos (Martínez-Vázquez et

al., 2014), y los impuestos principales al consumo y a la renta están asignados al gobierno central y los impuestos a los negocios, a la tierra urbana y a los vehículos, entre otros (Bahl, Goh y Qiao, 2015), son de potestad subnacional. Los GSN gozan de muy poca autonomía local para definir bases tributarias o alícuotas.

El gasto subnacional se financia sobre todo mediante transferencias intergubernamentales. El sistema de transferencias está compuesto de la siguiente manera:

- i. *Ingresos compartidos* provenientes de los ingresos tributarios del gobierno central. La reforma del sistema de ingresos compartidos realizada en 1994 hizo posible el paso de un sistema de distribución ad hoc basado en negociaciones políticas a uno que se rige por una fórmula de repartición. La distribución de transferencias se basa en el principio de origen de los ingresos tributarios del IVA y la renta individual y corporativa, con lo cual las provincias económicamente más aventajadas obtienen la mayor proporción de transferencias (i.e., el coeficiente de correlación entre ingresos compartidos per cápita y PIB per cápita es igual a 0,91 [Bahl, Goh y Qiao, 2015]). En general, los ingresos compartidos representan el 46% de los ingresos subnacionales. En términos relativos, un 25% y un 75% del volumen total de los recursos transferidos a los GSN van para las provincias y gobiernos locales, respectivamente.
- ii. *Subvenciones (grants)* que incluyen, por un lado, transferencias para el financiamiento de un gran número de programas de asistencia etiquetados para diferentes propósitos, sobre todo educación, transporte y vivienda social. Por otro lado, abarcan transferencias no condicionadas, de libre disponibilidad (60%), que han sido diseñadas para dar más autonomía a los GSN. Entre estas últimas se encuentran las transferencias de igualación (llamadas “transicionales”), introducidas en 1995 específicamente para reducir las disparidades fiscales

entre provincias. Su fórmula incorpora medidas objetivas de capacidad fiscal y necesidad de gasto para las provincias y el monto de recursos para cada una se calcula a partir de la brecha entre estas dos variables, ajustándose por el tamaño de la brecha (Bahl, Goh y Qiao, 2015). La capacidad fiscal se mide usando estimados de las bases tributarias y una alícuota estándar, mientras que las necesidades de gasto se calculan a partir de varias categorías de gasto, como educación, asistencia social, seguridad ciudadana y servicios gubernamentales, etc. Estas transferencias de igualación comprenden tan solo una proporción pequeña del total de las transferencias (18%) y por lo tanto la literatura especializada coincide en señalar que resultan inefectivas para reducir las disparidades fiscales (Martínez-Vázquez et al., 2014; Bahl, Goh y Qiao, 2015), aunque han ayudado a contrarrestar el impacto que la descentralización ha tenido a nivel subnacional (Liu, Martínez-Vázquez y Wu, 2017). Otro componente importante de las transferencias no condicionadas es el reembolso de impuestos (*tax rebates*), que abarca transferencias concebidas para otorgar más recursos del gobierno central a los GSN con el propósito de implementar el principio de “*hold harmless*”¹⁹ y reducir la resistencia a la reforma de 1994. Igualmente, existe consenso en que este esquema es regresivo y que deshace el efecto de las transferencias de igualación (correlación de 0,72 entre el PIB per cápita). Finalmente existen subvenciones para cerrar la brecha vertical, las cuales constan de transferencias básicas mínimas iguales a los niveles percibidos en 1993, destinadas a regiones con minorías y al incremento de salarios del sector público, entre otros objetivos.

Indonesia

Indonesia es un país formado por un archipiélago de más de 17.000 islas y alberga 240 millones de habitantes y más de 300 grupos étnicos.

Esta amplia diversidad y conformación territorial ha marcado el sistema y la estructura de gobierno, de modo que recientemente se lo ha definido como un país unitario y descentralizado, con tres principales niveles de gobierno: gobierno central, provincial (33) y distrital (491 distritos que se dividen en *kabupaten* y *kotas*, es decir municipios) (Indonesia Ministry of Finance, 2012).

El proceso de descentralización en Indonesia ha sido rápido (se ha conocido a nivel internacional como el *Big Bang*) y se ha implementado con la intención de acercar más el Estado a las comunidades locales y consolidar la democracia. La descentralización se inició formalmente entre finales de 1990 y comienzos de la década de 2000, con la Ley 22 (de administración subnacional) y la Ley 25 (de relaciones fiscales entre el gobierno central y el subnacional), que posteriormente fueron revisadas por las leyes 32 y 33 de 2004. Dichas leyes determinaron la división de responsabilidades y potestades de gasto e ingresos entre los distintos niveles de gobierno y definieron los mecanismos y políticas por medio de las cuales se financiarían a nivel intergubernamental las funciones devueltas y desconcentradas. Entre estos instrumentos se incluyen los ingresos compartidos y las transferencias de asignación específica. Desde entonces ha habido un crecimiento sostenido de las transferencias hacia los GSN, que actualmente alcanza cerca del 50% del presupuesto nacional y representa aproximadamente un 6% del PIB.

El sistema de transferencias tiene tres grandes componentes: i) las transferencias de igualación; ii) los fondos de desconcentración para financiar las oficinas del gobierno central que se trasladaron a los territorios, y iii) los fondos de las aldeas (*village funds*). El componente de igualación es el de mayor magnitud y se puede desagregar en varias categorías:

¹⁹ El principio de “*hold harmless*” implica que ningún gobierno subnacional pierda recursos con la reforma, garantizándoles a todos al menos el nivel de transferencias que recibían en un año particular antes de la reforma.

- i. El Fondo General de Asignaciones (DAU), que es la mayor fuente de ingresos para los gobiernos locales, consiste en una transferencia de propósito general para todos los GSN, la cual no obstante posee cierta proporción que es etiquetada para el pago de salarios de los servidores públicos. El propósito principal del DAU es reducir las disparidades fiscales horizontales, y la asignación de dichas transferencias se realiza por medio de una fórmula que incorpora, además de la asignación básica para el pago de los salarios, un cálculo de la brecha fiscal. La capacidad fiscal se estima igual a los ingresos propios más los ingresos compartidos. Este cálculo resulta a menudo insuficiente porque no toma en cuenta todos los ingresos y puede desincentivar el esfuerzo propio. Por su parte, las necesidades de gasto se calculan a partir de diversas variables como la población, la superficie territorial, un índice de costos, el índice de desarrollo humano y el PIB per cápita. Específicamente, las necesidades de gasto se igualan al gasto total dividido por el número de entidades territoriales y se ajusta por el índice de costos. Esta aproximación aún presenta ciertas limitaciones en tanto penaliza distritos con poblaciones grandes, dado que el gasto unitario es el distrito y no la población y porque el peso que se le da al índice de costos es bajo. También, porque todos los GSN son tratados de igual manera y porque no se emplea un esquema sectorial que diferencie por necesidades en educación, salud, etc. La evidencia disponible muestra que los efectos de igualación de este sistema no han sido significativos en reducir las disparidades horizontales (presentación realizada por Blaine en 2010).
- ii. Transferencias para propósitos específicos, que se distribuyen a ciertos GSN y a programas en sectores particulares. Su principal función es financiar la inversión en capital en áreas y proyectos que se ajusten a las prioridades del gobierno nacional. Se requiere que los GSN cofinancien dichos proyectos por lo menos con un 10% del total del valor.

Vietnam

Vietnam es un país unitario cuya división político-administrativa comprende una estructura jerárquica vertical con tres niveles de gobierno: 64 provincias debajo de las cuales se encuentran 682 distritos y aproximadamente 11.000 comunas. Hay tres ciudades principales que poseen un status de provincia: Hanoi, Ho Chi Minh City y Hai Phong (Uchimura y Kono, 2012; Martínez-Vázquez, 2005).

La descentralización en Vietnam comenzó en 1996, con la promulgación de la Primera Ley Presupuestaria, con la cual se establecieron las responsabilidades de gasto y potestades de ingresos para el gobierno central y los GSN. Dicha Ley se revisó en 2002, a través de una Nueva Ley Presupuestaria, la cual imprimió un carácter federal a la estructura de financiamiento intergubernamental en tanto los niveles más bajos de gobierno dependen y responden a los niveles más altos.

En términos del sistema de transferencias, la Ley define el sistema de coparticipación de ingresos entre niveles de gobierno; establece que la coparticipación del gobierno central a las provincias la determina el Comité Permanente (*Standing Committee*) de la Asamblea Nacional, mientras que por debajo del nivel provincial la asignación de ingresos compartidos a distritos y comunas queda a discreción de las provincias, las cuales instituyen la asignación presupuestal global, de gasto sectorial y entre niveles de gobiernos locales en sus territorios.

La Ley de 2002 también determina que se compartan con los GSN los ingresos de nivel central percibidos por el IVA y los impuestos especiales al consumo, a la renta personal y a la gasolina. En la actualidad, las transferencias totales representan alrededor de un tercio del gasto subnacional. Según la Ley, las principales transferencias fiscales se pueden agrupar en dos categorías:

- i. Las transferencias condicionadas que buscan implementar, por una parte, objetivos de programas nacionales (reforestación, salud pública, pobreza, etc.) o beneficiar provincias

específicas, para las cuales las provincias tienen que calificar para los programas conforme ciertos criterios de elegibilidad, aunque por lo general no hay fórmulas para la distribución de estas transferencias. Por otra parte, hay transferencias condicionadas para ejecutar programas de emergencia y rehabilitación que contribuyen a subsanar desastres naturales, las cuales requieren la aprobación de la Asamblea Nacional. Las transferencias condicionadas representan alrededor del 60% del total de recursos transferidos a las provincias.

- ii. Las transferencias de igualación (*balancing transfers*) son recursos no etiquetados, de libre disponibilidad de las provincias, dirigidos explícitamente a reducir las brechas fiscales y a atender la inequidad territorial. Estas transferencias representan cerca del 40% de las transferencias totales. Las asignaciones se calculan de forma transparente a partir de una fórmula estándar basada en la capacidad de generación de ingresos y en las necesidades de gasto de las provincias (Uchimura y Kono, 2013). Esta nueva fórmula ha permitido superar los problemas del pasado que se generaban por las negociaciones ad hoc entre el gobierno central y las provincias en torno a las transferencias (Martínez-Vázquez, 2005). Las asignaciones de transferencias por provincia se fijan para un período de tres a cinco años (el período de estabilidad), lo cual permite a las provincias ejercer un esfuerzo fiscal mayor entre los años comprendidos en el período a la vez que les brinda una mayor predictibilidad y estabilidad en sus ingresos. La capacidad fiscal se estima a partir de la recaudación de los años anteriores, además de considerarse los cambios propuestos en la política tributaria para la actual vigencia, si existieren, junto a la tasa de crecimiento económica esperada. Para el cálculo de las necesidades de gasto, se emplean normas de gasto que cubren todos los gastos corrientes (salarios, operaciones, etc.) y de capital (Vietnam no tiene un sistema aparte de transferencias de capital y se emplean las

de igualación para tal fin). Para esto, se estiman las transferencias para varias categorías, como educación y salud, y para cada una de estas áreas hay una norma de asignación por cliente o per cápita que se basa en la ubicación en el territorio (zona urbana, valles, zonas montañosas, islas, etc.). Estos coeficientes buscan capturar las diferencias en los costos y precios de entrega de los servicios. Además, se usan otras variables específicas (bases revolucionarias del pasado, grupos minoritarios, zonas pobres, tamaño poblacional y condiciones socioeconómicas). Las normas se especifican en montos per cápita y se ajustan dentro del límite presupuestal. Si bien las provincias a su vez emplean normas de gasto similares para repartir transferencias hacia sus distritos y comunas, lo cierto es que no existen reglas ni metodologías fijas y la repartición queda a discreción de las provincias.

El uso de normas de gasto en Vietnam ha sido reconocido como ejemplar a nivel internacional y varias de las características del sistema lo constituyen como único en el mundo, a saber: i) las normas se basan en clientes y se definen de arriba hacia abajo; ii) las normas sirven para propósitos de formulación del presupuesto subnacional, pero esto no implica una adherencia legal en la ejecución presupuestal; iii) hay normas separadas para gastos corrientes y para gastos de capital; y iv) existe un período de estabilidad. La evidencia empírica disponible muestra que las transferencias de igualación han sido altamente efectivas, beneficiando a las regiones más pobres (Cuong, Martínez-Vázquez y Van Minh, 2017; Hofman y Cordeira Guerra, 2007; Banco Mundial, 2015).

Lecciones aprendidas para América Latina y el Caribe

La experiencia internacional revela un número importante de aprendizajes que pueden alimentar el diseño y la implementación de sistemas de igualación fiscal en América Latina y el Caribe (ALC).

En particular, para lograr el objetivo de reducir las disparidades fiscales y evitar riesgos de desviaciones o resultados no deseados, se deben considerar ciertos aspectos, entre los cuales se incluye:

- i. Analizar todas las fuentes de transferencias para identificar y buscar reformar aquellas con menor capacidad redistributiva.
- ii. Limitar el monto total y el crecimiento de las transferencias previstas para la igualación fiscal de modo de evitar las presiones presupuestarias sobre el gobierno central y no estimular restricciones presupuestarias blandas. Estas situaciones ocurren con mayor frecuencia en los esquemas verticales de igualación.
- iii. Los países desarrollados y emergentes están tendiendo a incorporar simultáneamente en sus sistemas de igualación tanto consideraciones de capacidad fiscal como de necesidades de gasto. Esta aproximación más integral, aun cuando presenta mayores desafíos en términos de la estimación de las disparidades fiscales, resulta más efectiva para fomentar una mayor rendición de cuentas, al crear el vínculo entre la recaudación y el uso de los recursos públicos. En países con GSN que cuentan con importantes fuentes de ingresos propios, las disparidades por capacidad fiscal tienden a ser sustancialmente mayores que aquellas por necesidad de gasto, lo cual sugiere la importancia de considerar este factor de igualación.
- iv. Se debe calibrar el nivel de igualación óptimo entre los GSN para evitar una excesiva compensación. Errar en este sentido ha provocado un desincentivo para que los GSN desarrollaran sus bases económicas y fiscales, imponiendo barreras al crecimiento. Esta situación ha afectado sobre todo a las regiones más atrasadas (OCDE, 2014). De igual forma, el diseño del esquema de igualación debe evitar castigar a aquellos GSN más prósperos para evitar desalentar su esfuerzo fiscal (OCDE, 2006; Ahmad y Brosio, de próxima publicación; Ahmad, Letelier y Ormeño, 2015).
- v. Para estimar las necesidades de gasto, se deben utilizar indicadores que estén fuera del control de los GSN de modo de evitar su manipulación. De esta manera, se reduce el incentivo a gastar más y a exagerar el monto de transferencias que corresponde (OCDE, 2014), creando gasto adicional en áreas de poca relevancia y por ende en detrimento de la eficiencia y la calidad del gasto.
- vi. Hay que buscar patrones de crecimiento de las transferencias de igualación que sean anticíclicos y que eviten problemas de pozo común. Entre las diversas alternativas que se han empleado en distintos contextos, se incluyen: los rezagos o promedios móviles de los ingresos nacionales como base a compartir en las fórmulas de distribución, de manera que se suavicen las fluctuaciones en la capacidad fiscal; la utilización de porcentajes de crecimiento fijos de las transferencias, independientemente del momento del ciclo económico; y/o la opción de basar las transferencias en estimaciones de ingresos ajustados por el ciclo o a través de reglas fiscales estructurales.
- vii. Se deben separar los fondos de igualación fiscal de otros instrumentos de coparticipación de ingresos y otras transferencias que no tengan como propósito la redistribución. Esta separación ayudaría a simplificar y brindar mayor transparencia a los sistemas.
- viii. Conviene crear una institucionalidad técnica de administración del sistema que, en la medida de lo posible, cuente con representación tanto del gobierno central como de los GSN. Para esto debe contarse con personal entrenado en la estimación de la capacidad fiscal y de las necesidades de gasto subnacionales, con acceso a la información necesaria para dichas estimaciones. En ciertos países se han establecido instancias técnicas independientes que determinan el nivel y crecimiento de las transferencias, con resultados importantes en términos de estabilidad macroeconómica. No obstante, en esta opción se presenta un

balance entre mayor estabilidad y predictibilidad y menor flexibilidad en términos de responder fiel y oportunamente a las necesidades reales de los GSN.

- ix. Se debe abordar la reforma de los sistemas de manera estratégica. Las grandes disparidades en cuanto a capacidad fiscal y necesidades de gasto a nivel subnacional, ante la presencia de restricciones fiscales y financieras, han llevado a diversos países a implementar de manera

gradual los sistemas de igualación (Ahmad y Brosio, de próxima publicación).

- x. Hay que revisar de manera holística el marco de descentralización y federalismo fiscal. La implementación efectiva de sistemas de igualación fiscal en algunos casos de la experiencia internacional ha promovido particularmente una revisión de la asignación de potestades de ingresos, junto a cambios en los montos globales de las transferencias.

Metodologías para el cálculo de la disparidad fiscal subnacional

El objetivo fundamental de las transferencias de igualación es cerrar los desequilibrios de naturaleza horizontal, esto es: los desequilibrios que existen entre unidades de gobiernos que se encuentran al mismo nivel. Sin embargo, las transferencias de igualación también tienen el efecto de ayudar a cerrar la existencia de desequilibrios verticales. Ello es así porque todas las transferencias —ya sean de igualación, condicionadas o simplemente de coparticipación de ingresos— contribuyen al financiamiento de aquellos gastos de los gobiernos subnacionales (GSN) que no se pueden cubrir con sus recursos propios (i.e., impuestos y tasas por servicios). En el recuadro 4.1 se detallan las diferencias entre estos dos tipos de desequilibrios.

En este capítulo no se profundiza en el tema de los desequilibrios verticales, sino que el enfoque se dirige solamente a los desequilibrios horizontales. En él se exploran las mejores prácticas a nivel internacional sobre la medición de disparidades fiscales y el diseño de las transferencias de igualación.

Un programa de transferencias de igualación requiere de cuatro decisiones de políticas:

- i. El *estándar de equidad* y la determinación del fondo de transferencias o el monto total de recursos que se destinará al programa de transferencias de igualación.
- ii. La metodología a utilizar para estimar las *necesidades de gasto* de cada gobierno.
- iii. La metodología a utilizar para estimar la *capacidad fiscal* de cada gobierno.
- iv. Los *criterios de distribución* del fondo de recursos disponibles.

En primer término, en este capítulo se esclarece el primer aspecto y se complementan los datos que se presentan en el recuadro 4.1. A continuación, se exploran las decisiones sobre las metodologías que se pueden usar para estimar las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de los GSN; estas, a su vez, permiten estimar el valor de las disparidades fiscales y por lo tanto el tamaño estimado de los desequilibrios horizontales. Por último, se discuten diversos criterios de distribución que se pueden aplicar sobre las disparidades fiscales; como existe una variedad de posibles criterios, la elección de cualquiera de ellos determinará hasta qué punto podrían reducirse tales disparidades.

RECUADRO 4.1. Desequilibrios verticales y horizontales

Desequilibrios verticales. No existe una definición única de los desequilibrios verticales. En términos generales, un desequilibrio vertical existe cuando las fuentes de ingreso asignadas a cada nivel de gobierno no corresponden con sus responsabilidades de gasto. En la práctica, se emplean varias metodologías para medir la existencia y el tamaño de estos desequilibrios. Dos de las medidas prácticas utilizadas con más frecuencia son: i) la existencia de déficits estructurales (permanentes) a un nivel específico de gobierno, y ii) la habilidad de diferentes niveles de gobierno de financiar gastos mediante sus propias fuentes de ingreso. La segunda es la definición más fiable y aceptada y de forma práctica se puede medir como: *Coficiente de desequilibrio vertical* = $1 - (\text{totalidad de ingresos propios bajo control local} / \text{totalidad gastos subcentrales})$.

Desequilibrios horizontales. Los desequilibrios horizontales surgen a causa de la existencia de disparidades fiscales entre los gobiernos locales. Debido a diferencias en sus bases económicas, los gobiernos locales suelen tener diferentes capacidades impositivas o habilidades para generar ingresos a través de sus impuestos asignados y tasas. Naturalmente, la existencia de diferencias en las bases económicas entre regiones es de ocurrencia común en muchos países. Las variaciones regionales en las condiciones económicas tienden a impulsar el movimiento de mano de obra y capital desde regiones menos productivas hacia regiones más productivas. Parte de esta migración promueve el uso más productivo de recursos económicos a nivel nacional y, por lo tanto, una excesiva compensación fiscal puede rebajar el potencial de crecimiento económico general en el país al retrasar el flujo de los recursos económicos a su uso más efectivo. La teoría convencional es que, sin embargo, la migración producida por diferencias en el nivel de los servicios públicos provistos en distintas localidades sería ineficiente. En resumen, mientras que la migración económica es en general eficiente, la emigración por causas fiscales suele resultar ineficiente. Por eso, las transferencias de igualación están totalmente justificadas, y no tan solo bajo un concepto de equidad, sino también bajo un concepto de eficiencia.

La necesidad de introducir un estándar de equidad y una fuente de financiamiento claros²⁰

La valoración de los resultados de la redistribución interterritorial de los recursos generada por las transferencias de igualación no se puede hacer correctamente si no se dispone de una referencia clara acerca de lo que el sistema pretende alcanzar. Para ello, la ley debe explicitar un *estándar de equidad* claro y transparente, que permita evaluar el funcionamiento del sistema de igualación.

El objetivo de equidad puede acotarse de múltiples maneras, pero ante todo debe responder a las siguientes preguntas: ¿quieren eliminarse las diferencias interterritoriales en cuanto a las

necesidades de gasto y capacidad fiscal o solo reducirse hasta un nivel *socialmente tolerable*? En este último caso, ¿quieren reducirse las diferencias por debajo y por encima del estándar o solo por debajo? En otras palabras, se trata de decidir si se quiere que el resultado del sistema sea

²⁰ La teoría económica sostiene que las transferencias de igualación deben ser incondicionadas; es decir, no deben tener asociado ningún mandato legal que obligue a los gobiernos locales a destinar la totalidad o parte de los recursos recibidos a ciertas actividades o áreas de gasto definidas exógenamente a su competencia, o equivalentemente, los gobiernos subcentrales debieran gozar de una completa discrecionalidad respecto del destino de esos recursos. Esto se justifica fundamentalmente por medio del sentido de igualación de las transferencias y la voluntad de no imponer límites dispares a la autonomía de los gobiernos subcentrales.

la igualación (igualación neta) de todos los GSN (como en el caso de Australia) o si resulta suficiente con garantizar un nivel mínimo de servicios a todos ellos, el cual puede acercarse más o menos a la perfecta igualación neta. Pero si se opta por reducir, sin eliminar, las diferencias, habrá que determinar si esto se hará solamente mejorando la posición de los GSN que se encuentran en una condición inferior (que es el sistema aplicado en el caso de Canadá) o si, por el contrario, también se reducirán los recursos de los GSN que ostentan un nivel de desarrollo relativo mayor (este es, por ejemplo, el caso de Alemania). En cualquiera de los dos casos, habrá que dejar bien claro cuál es el objetivo de equidad, esto es: el límite de desigualdad admisible por el sistema. Además, no parece deseable en ningún caso que se produzcan reordenaciones entre los GSN, esto es, que aquellos territorios que comienzan el proceso con más recursos per cápita, acaben el proceso con menos gastos per cápita.

En definitiva, se trata de determinar en qué medida se va a cerrar la brecha entre las necesidades de gasto y las respectivas capacidades fiscales de los GSN. Pero queda claro que se trata de una decisión de carácter eminentemente político, puesto que supone establecer la intensidad de la redistribución interterritorial que se quiere llevar a cabo y, por lo tanto, aquí solo se apuntarán algunas alternativas. No obstante, cabe puntualizar que el estándar de equidad está directamente vinculado a la cuantía de la transferencia de igualación a distribuir, tanto desde una perspectiva estática como desde una perspectiva dinámica. Se trata de decisiones que no se pueden tomar por separado, porque el volumen de recursos a repartir condiciona, de forma decisiva, los resultados que el sistema permite alcanzar: cuanto mayor sea la masa financiera a asignar, más ambicioso podrá ser el objetivo de equidad, y viceversa. Por otra parte, si el diseño institucional del sistema de igualación determina, a priori, que el objetivo del mismo es garantizar a todos los gobiernos subcentrales un mismo financiamiento o un financiamiento mínimo por unidad de necesidad (por ejemplo, per cápita, o población ponderada donde los niños y los ancianos tengan

un peso ponderado mayor), entonces los fondos a transferir tendrán que absorber la totalidad del coste que esto supone.

Con respecto a las fuentes de financiamiento, existen varias opciones, excluyendo el caso de la decisión ad hoc en cada presupuesto anual.²¹ Por ejemplo, la transferencia de igualación puede vincularse a la recaudación de uno, varios o todos los impuestos del gobierno central (por ejemplo, el 30% del impuesto al valor agregado [IVA] o el 12% de los impuestos estatales totales) o al nivel de actividad económica (el 2% del producto interno bruto [PIB]). Este último caso es menos común y quizás más problemático. Lo importante de estas reglas es introducir la predictibilidad y sostenibilidad del financiamiento. Para más certeza y estabilidad, el punto de referencia puede basarse en las cuentas del año anterior o ser un promedio móvil de varios años retrasados.

La arquitectura básica de un sistema de transferencias de igualación

Las disparidades fiscales horizontales se ponen de manifiesto en las dos dimensiones fundamentales de los presupuestos de los gobiernos subcentrales: las que aparecen por el lado de los ingresos y las que aparecen por el lado del gasto.

En términos de la capacidad de generar ingresos propios, todos los sistemas de descentralización fiscal tienen, en un mayor o menor grado de desarrollo, cierto nivel de autonomía tributaria, que se ve fijado por los impuestos propios y otros tipos de ingresos no tributarios asignados a los GSN. El origen de esta causa de las disparidades fiscales radica en la realidad de que todos los países ofrecen en mayor o menor grado diferencias significativas

²¹ El fondo de recursos se puede dejar a la discreción del gobierno central, que definiría el nivel del fondo en el momento de determinar el presupuesto del año siguiente. Este enfoque permite una mayor flexibilidad al gobierno central en la implementación de la política fiscal y macroeconómica, pero les otorga un grado de certeza menor a los gobiernos subcentrales.

en sus niveles de desarrollo económico regional y local. Esos distintos niveles de desarrollo a su vez implican distribuciones desiguales en las bases impositivas y en la actividad económica básica que generan los ingresos no tributarios propios, como licencias y tasas o cargos por servicios. Aunque por muchas razones de peso es muy deseable tener altos niveles de autonomía tributaria —una mejor rendición de cuentas, niveles más altos de responsabilidad fiscal, etc.—, un efecto secundario negativo es que estos niveles más altos de autonomía tributaria (por ejemplo, cuántos impuestos son asignados y la flexibilidad para fijar tipos y definir bases) tienden a redundar, a su vez, en disparidades fiscales más elevadas entre las entidades gubernamentales. Por eso, siempre se requiere un mayor esfuerzo en términos de transferencias de igualación en presencia de mayores niveles de autonomía tributaria. Naturalmente, algunos impuestos tienen una distribución de bases tributarias que no es tan desigual como la de otros impuestos (por ejemplo, el impuesto sobre la propiedad o impuesto predial versus los impuestos y regalías por recursos naturales). Por lo tanto, las disparidades fiscales en recursos propios dependen también de qué impuestos se asignan como propios a los GSN.

Por el lado de las necesidades fiscales, lo importante en términos de disparidades fiscales son las disparidades de gastos totales per cápita entre los GSN. Este es el indicador más sintético de cómo las diferencias en los presupuestos pueden afectar las diferencias en la provisión de servicios públicos y por lo tanto las diferencias en cuanto al bienestar entre los residentes de las jurisdicciones gubernamentales a nivel subcentral. Así, los gastos per cápita en realidad constituyen solo una aproximación a las diferencias reales que los residentes de distintas zonas experimentan en cuanto al acceso a los servicios públicos, tanto en términos de los estándares de los servicios obtenidos (*outputs* y *outcomes*) (por ejemplo diferencias en las tasas de escolarización o de vacunación, en analfabetismo, en el acceso a clínicas de salud primaria, en los servicios sociales, etc.) como también en cuanto a la presencia de infraestructura básica (acceso a agua potable corriente,

acceso a redes de saneamiento, carreteras/calles asfaltadas por cada 1.000 habitantes, etc.).

Los dos pilares básicos de las disparidades horizontales son las necesidades de gasto y la capacidad fiscal. Las necesidades de gasto corresponden a los costos en que debe incurrir un gobierno de cualquier nivel para proveer una cierta combinación estándar (en cantidad y calidad) de los servicios públicos bajo su responsabilidad en su respectiva jurisdicción. Como es natural, las necesidades de gasto definen a su vez las necesidades de financiamiento y, en este contexto, la consideración de un nivel estándar de provisión de servicios sirve para facilitar una asignación justa y eficiente de los recursos fiscales. Por su parte, para cualquier arreglo de asignaciones de ingresos entre niveles de gobierno, la capacidad fiscal se define como los recursos con que un gobierno llegaría a contar si ejerciera un nivel de esfuerzo fiscal estándar o común para todos los gobiernos de igual nivel. El objetivo de ambos conceptos es capturar las magnitudes presupuestarias, de gastos o ingresos, que enfrentan los gobiernos de un mismo nivel en igualdad de condiciones. Es importante notar que no se trata de medir los gastos reales o las recaudaciones reales. El uso de esas variables estaría asociado con la generación de incentivos perversos a gastar más y recaudar menos por todas las jurisdicciones.

Metodologías para medir la necesidad de gasto

El concepto de necesidades de gasto requiere una base común, el estándar de calidad de los servicios públicos, para ser aplicada al problema de la distribución de las transferencias de igualación. Por otra parte, la definición y cuantificación de las necesidades de gasto dependen de dos elementos fundamentales para que el concepto se pueda implementar: la elección del monto total de transferencias del que efectivamente se dispondrá y la determinación del instrumento por el cual se definirá la necesidad relativa de los GSN. Los métodos que se presentan a continuación persiguen específicamente el diseño de un instrumento adecuado para la cuantificación de las necesidades de gasto.

- i. *Gastos de períodos anteriores*: Esta metodología consiste en estimar las necesidades de gasto de los gobiernos a través de los gastos incurridos durante algún año anterior, por lo que este método tiene las grandes ventajas de ser extremadamente simple y de no requerir información adicional. Así, podría esperarse que este método resulte adecuado para este efecto toda vez que los gastos efectuados en el período de referencia se hayan realizado en un contexto de gran discrecionalidad por parte de los GSN. Pero si, en cambio, los gastos de los gobiernos locales hubieran sido determinados de un modo más bien arbitrario por parte del gobierno central, entonces es muy probable que esta variable no refleje de manera adecuada las necesidades de gasto, y su uso tenderá a perpetuar las diferencias en la brecha fiscal de los gobiernos en vez de revertirla.

Por otra parte, es de esperar que, aún en el hipotético caso en que los gastos del año de referencia representen de forma apropiada las necesidades de gasto de los GSN, los cambios demográficos posteriores determinen la obsolescencia de la información contenida en los gastos pasados. Por eso, este método de estimación de necesidades de gasto es recomendable solo para su uso transitorio, mientras se diseña otro instrumento de mejores características que resulte factible, cuando los gastos pasados se consideran aceptablemente representativos de las necesidades de gasto y no se cuenta con la información a nivel local necesaria para implementar otro método más adecuado.

- ii. *Igualdad o igualdad per cápita*: Cuando existe una carencia absoluta de información a nivel de los gobiernos subcentrales, el más simple de los métodos de asignación de transferencias de igualación de acuerdo con las necesidades consiste en distribuir la misma cantidad de recursos a cada uno de los gobiernos subcentrales. Ello podría justificarse bajo el supuesto de que todas las localidades presentan

un idéntico nivel de necesidad, lo cual es casi con seguridad poco realista.

Entre las múltiples variables que pueden determinar la existencia de diferencias en las necesidades de gasto de cada localidad, la más obvia y significativa es la población. Bajo este sistema, las comunidades más numerosas contarán con menores recursos transferidos per cápita que las menos numerosas, lo cual fomenta tanto la formación de comunidades pequeñas como la emigración desde comunidades de mayor población, desincentivando el aprovechamiento de las economías de escala asociadas a la provisión de bienes públicos y por lo tanto reduciendo el bienestar de la población total.

Un criterio alternativo, el de igualdad per cápita, permitiría evitar los efectos mencionados. Por supuesto, en este caso se requiere contar con información respecto de la población de cada localidad. No hay ninguna duda de que este método es mejor que el anterior, aunque la existencia de otras variables que determinan que el costo por habitante de los servicios públicos varíe de una localidad a otra podría estipular que este método tampoco representa las necesidades de gasto de forma adecuada. En particular, es posible que los costos medios para la provisión de un cierto estándar de servicios públicos se reduzcan o incrementen al aumentar la población, lo que contradice el supuesto de igualdad per cápita contenido en este método; o alternatively, es posible que diferencias demográficas como la composición de la población por edad o la proporción que reside en zonas rurales establezca también diferencias en los costos medios que escapan de la simple cuantificación de la población.

- iii. *Índices ponderados de necesidad relativa*: Es probable que este sea el más utilizado de los métodos de cuantificación de necesidades de gasto. Consiste en elaborar un índice u otro mecanismo de ponderación que representa, idealmente en términos objetivos, un resumen de los factores que determinan la existencia

de diferencias en los costos de provisión del estándar de servicios públicos para distintas localidades. La necesidad relativa de cada localidad y el índice construido para este efecto se pueden obtener a partir del siguiente procedimiento:

Paso 1: Determinación del nivel agregado de necesidades (NAN) para todas las localidades.

Paso 2: Selección de los factores que determinan o explican las diferencias en las necesidades de gasto entre localidades.

Paso 3: Cálculo de la necesidad de gasto relativa de cada localidad de acuerdo con cada uno de los factores seleccionados:

$$r_i^j = F_i^j / \sum_{i=1}^n F_i^j,$$

Donde r_i^j es la necesidad de gasto relativa según la variable j para la localidad i , F_i^j es el valor de la variable j para la localidad i , y n es el número de localidades.

Paso 4: Determinación de la ponderación o importancia relativa de cada factor de necesidad: a^j , el cual es el mismo para todas las localidades, y se debe cumplir que:

$$\sum_{j=1}^m a^j = 1, \text{ donde } m \text{ es el número de factores.}$$

Paso 5: Cálculo del índice de necesidad de gasto para la localidad i (IN_i):

$$IN_i = \sum_{j=1}^m a^j \cdot r_i^j$$

Paso 6: Cálculo de la necesidad de gasto para la localidad i (N_i):

$$N_i = IN_i^* \cdot NAN$$

Como es natural, la efectividad de este método para capturar las necesidades de gasto de las distintas localidades dependerá críticamente

CUADRO 4.1. Pesos comparativos de las variables poblacionales y no poblacionales

	Ponderación	Ponderación total
Variables poblacionales		97%
Población	30,0%	
Población 0–16 años	20,5%	
Población > 65 años	8,5%	
Población protegida equivalente	38,0%	
Variables no poblacionales		3,0%
Superficie	1,8%	
Dispersión	0,6%	
Insularidad	0,6%	

Fuente: Elaboración propia.

de la elección de los factores y de sus ponderaciones. La decisión acerca de estos importantes elementos del sistema corre el peligro de verse influida en exceso por presiones políticas. Los factores a incluir en el índice de necesidad de gasto pueden reflejar características demográficas, como la proporción de niños o ancianos, que pueden constituir los “clientes” del gobierno local, y en este sentido representan las fuentes de los principales gastos a asumir. También pueden considerarse otros indicadores, como la mortalidad infantil, el analfabetismo u otras variables relacionadas con la pobreza, y en este caso será el objetivo perseguido por el sistema de transferencias el que determine el criterio para su asignación. Por su parte, las ponderaciones con que cada uno de los factores entra en la fórmula de cálculo del índice deberían representar su contribución a la medida de las necesidades de gasto, si se utiliza un enfoque de cliente, o la importancia social relativa que le ha sido asignada a partir del debate político, si el enfoque es por objetivo. Un ejemplo de esto puede apreciarse en el cuadro 4.1.

iv. *Normas de gastos per cápita o por cliente (top-down):* Este método consiste, primero, en determinar el total de los recursos a destinar a un programa o una actividad de los GSN en particular, y segundo, en establecer

un promedio o una norma común dividiendo tal monto por el total de clientes que recibirán los beneficios. El último es una norma de gasto común a todas las localidades, la cual, en ausencia de variaciones en los costos de provisión, puede interpretarse como la necesidad de gasto por cliente para el servicio específico del programa, y puede tener un carácter obligatorio, forzándose a los GSN a realizar sus gastos de acuerdo con la norma establecida, u operar como una sugerencia, permitiendo que los GSN decidan gastar un monto distinto de recursos por cliente. En caso de que existan diferencias en los costos de provisión para las distintas localidades, es sencillo incorporar ajustes a la norma para cada una de ellas, por lo que el método no impone una limitación en este respecto.

Existen varias ventajas en el uso de normas de gasto. Gracias a su estructura, este método asegura la factibilidad del criterio de asignación de recursos, ya que, si se toma en cuenta que el monto total de recursos a destinar en un cierto programa se define a partir de consideraciones políticas y restricciones de orden presupuestario, la obtención de normas a partir de tal monto es transparente y realista, a la vez que lo suficientemente objetiva como para excluir la posibilidad de presiones políticas después de que los montos totales por programa se hayan definido. Por su parte, las desventajas se concentran en la determinación del monto total de recursos que se destinará a los distintos programas. Si no existe cuidado en representar las verdaderas necesidades de servicios que tiene la población, es decir, si el conjunto de programas y sus importancias relativas en términos presupuestarios no se condice con las verdaderas necesidades de gasto de la población, entonces el objetivo de ecuivalización de las necesidades de gasto no podrá ser alcanzado.

El método de normas de gasto por cliente se basa en un enfoque que define normas individuales desde el presupuesto disponible para

cada programa a nivel agregado, por lo que puede entenderse como “desde arriba hacia abajo” (*top-down*, véase el recuadro 4.2) de acuerdo con la jerarquía establecida en la organización gubernamental. El método que se presentará a continuación está concebido en sentido opuesto, o “desde abajo hacia arriba”, y su consideración permitirá apreciar mejor las virtudes de la definición de normas por cliente.

- v. *Normas físicas (tradicionales) de gasto (bottom-up)*: Esta metodología consiste en la cuantificación exhaustiva de los costos de provisión de cada uno de los servicios gubernamentales, por medio de la consideración de los costos de compra o contratación de los insumos requeridos para obtener un nivel estándar de calidad. Aunque este método es intuitivamente atractivo y teóricamente debería resultar en estimaciones precisas de las necesidades de gasto, su implementación requiere una enorme cantidad de información de precios de insumos, como también un gran esfuerzo para definir los estándares nacionales, a la vez que la necesidad de perfeccionar el sistema y actualizar de manera periódica ambas variables conduce muy fácilmente a una situación difícil de manejar, que impide el cumplimiento de sus objetivos fundamentales. Sin embargo, un buen número de países en la OCDE (desde Japón hasta los Países Bajos) usan esta metodología.

Por otra parte, y lo que no es menos importante, determinar los estándares de los servicios públicos con independencia del presupuesto disponible puede, muy probablemente, resultar en directrices de política alejadas de la realidad y de poca o nula utilidad. En la práctica, la decisión final acerca del monto de recursos que será destinado a bienes y servicios proveídos por los gobiernos central y locales es el resultado de un proceso político que no necesariamente garantiza su capacidad para cubrir los requerimientos de gasto asociados con las responsabilidades y estándares que legalmente deberían cumplir,

RECUADRO 4.2. Secuencia para la aplicación de la metodología de normas de gasto por cliente (top-down)

Paso 1: Determinar el nivel agregado de necesidades (NAN) para el nivel de gobierno al que se le transferirán los recursos.

Paso 2: Determinar las necesidades de recursos para cada función j (NF_j) a financiar. Si se definieran k funciones, se obtendría que

$$NF_1 + NF_2 + \dots + NF_k = NAN.$$

Paso 3: Estimar el número de clientes de cada función j en cada jurisdicción i (C_{ji}).

Paso 4: Calcular el número de clientes de cada función j a nivel nacional (C_j). Si hubiera n jurisdicciones en el país, el cálculo sería

$$C_j = C_{j1} + C_{j2} + \dots + C_{jn}.$$

Paso 5: Calcular las normas o estándares de gasto nacionales para cada función j (E_j).

$$E_j = \frac{NF_j}{C_j}$$

Paso 6: Calcular las necesidades de gasto por función j de cada jurisdicción i (NG_{ji}).

$$NG_{ji} = C_{ji} \cdot E_j$$

Paso 7: Calcular las necesidades de gasto totales de cada jurisdicción i (NG_i). Con k funciones se obtendría:

$$NG_i = NG_{1i} + NG_{2i} + \dots + NG_{ki} = C_{1i} \frac{NF_1}{C_1} + C_{2i} \frac{NF_2}{C_2} + \dots + C_{ki} \frac{NF_k}{C_k}$$

y por esto una cuantificación exhaustiva de los costos que se deben asumir para satisfacer el “espíritu” de la ley suele exceder con creces el presupuesto disponible.

- vi. *Sistema de gastos representativos*: Este método quizás sea el más sofisticado de los que actualmente se utilizan para estimar las necesidades de gasto de los GSN, y su implementación puede describirse por medio de la siguiente secuencia de pasos:

Paso 1: Selección de las funciones, entre aquellas asignadas a los gobiernos locales, que serán objeto de equalización.

Paso 2: Identificación de las principales variables que afectan el costo de provisión

de servicios de cada una de las funciones seleccionadas para la equalización. Esto se puede realizar mediante regresiones lineales en las que la variable dependiente es el gasto incurrido en los servicios seleccionados y las independientes son aquellas que representarían las causas de las diferencias en el costo de provisión entre localidades.

Paso 3: Estimación del gasto representativo de cada localidad haciendo uso de las variables independientes que han resultado ser estadísticamente significativas y con signo adecuado. El gasto representativo se interpreta como aquel en que

incurriría la localidad en caso de proveerse el nivel estándar de servicios.

Se considera que el sistema de gastos representativos es el más apropiado para medir las necesidades de gasto de las distintas localidades y, por eso, siempre que sea posible implementarlo, su uso es ciertamente recomendable. Sin embargo, su enorme dependencia de información detallada a nivel local sobre una amplia gama de variables hace imposible que puedan en efecto usarlo aquellos países cuyos sistemas de información estadística no estén suficientemente desarrollados.

¿Cuál es la recomendación que se puede dar aquí en cuanto a la metodología a aplicar, teniendo en cuenta los *trade-offs* existentes entre la rapidez-conveniencia en el cómputo, la disponibilidad de datos y la exactitud deseada en la medición de las necesidades de gasto?

Hay tres opciones que son las mejores y en jerarquía de preferencia. La primera es el uso de *normas de gastos per cápita o por cliente (top-down)*, pero para comenzar se debe recurrir a los valores históricos de gasto (como en la metodología 1 de *gastos de períodos anteriores*), de modo de determinar el total de los recursos a destinar en un programa o una actividad particular de los gobiernos locales, y así establecer una norma común dividiendo tal monto por el total de clientes que recibirán los beneficios del programa y sin tomar en consideración las variaciones en los costos. Más adelante los valores estándares por cliente pueden ser (de hecho, deberían ser) modificados para introducir prioridades y adaptarse a niveles posiblemente más altos de financiación. La ventaja de combinar estas metodologías es que se puede hacer operacional una metodología deseada y con muchas ventajas, pero que no es operacional hasta tanto no sea adoptada por el gobierno (normas de gasto por cliente) con otra metodología que a corto plazo es aceptable —ya que recicla los totales del concepto de gasto del período anterior— y que también permite asegurar que es posible dentro de las restricciones presupuestarias corrientes. Esta opción es

más que adecuada para tener una buena aproximación a las necesidades de gasto. Pero si bien sería una metodología correcta al inicio —en este primer año de cálculo— no sucedería lo mismo en períodos sucesivos, ya que los valores históricos de gasto se verían cada vez más desvirtuados con el paso del tiempo en los años siguientes. Para seguir adelante sería naturalmente necesario que el gobierno adoptase la metodología de normas de gasto por cliente.

La segunda opción, y por lo tanto no tan deseable, sería utilizar la metodología 3, correspondiente a los *índices ponderados de necesidad relativa*, recurriendo a datos disponibles sobre factores que determinan las diferencias en las necesidades de gasto y la capacidad de financiamiento. Los índices ponderados —como medidas relativas— se aplicarían a los presupuestos de gasto totales del ejercicio presupuestario anterior.

La tercera opción sería adoptar el *costeo de normas físicas (tradicionales) de gasto (bottom-up)*. Esta metodología requeriría mucho más tiempo de implementación y de nuevo se corre el riesgo de que no sea factible dentro de las restricciones presupuestarias corrientes.

Metodologías para medir la capacidad fiscal

La medición de la capacidad fiscal también requiere un estándar de medida, el cual en este caso está constituido por un esfuerzo fiscal común a todos los GSN. Esto se justifica en el hecho de que, toda vez que los GSN gocen de un grado de autonomía tributaria, el uso de ingresos corrientes en el cálculo del indicador de capacidad fiscal incentivaría a los gobiernos subcentrales a reducir su esfuerzo de recolección de impuestos para hacerse merecedores de mayores montos de transferencias. Como resultado, cada GSN haría esfuerzos insuficientes en la recaudación de impuestos, y la carga tributaria pasaría a concentrarse en los impuestos del gobierno central, afectando la autonomía financiera de los GSN y reduciendo los beneficios obtenidos de la descentralización fiscal.

En realidad, la estimación de la capacidad fiscal puede ser más sencilla y directa que la estimación

de las necesidades de gasto. De alguna forma el concepto de “necesidad” de gasto impone un juicio de tipo normativo, mientras que el concepto de capacidad se puede definir dentro de parámetros completamente objetivos. Por otro lado, la estimación de la capacidad fiscal, aunque más directa, requiere un mayor acervo de datos sobre las bases impositivas, información que en muchas ocasiones no está disponible.

- i. *Ingresos propios de períodos anteriores*: Este método asume que los ingresos propios de cada GSN durante un período de referencia común considerado como relevante es representativo de la capacidad de cada GSN. Existen dos razones de importancia por las cuales tal supuesto podría en realidad no verse satisfecho. La primera es la presencia de factores que crean una brecha entre la cantidad de impuestos efectivamente recaudada y la capacidad fiscal de un gobierno, los cuales pueden afectar de manera desigual a gobiernos diferentes. Entre estos factores destacan:
- Diferencias en la estructura impositiva y en la definición de la base tributaria (por ejemplo, diferentes definiciones de ingreso imponible o criterios de exención), por las cuales dos gobiernos subcentrales pueden no recaudar el mismo nivel de impuestos a pesar de tener una misma capacidad fiscal.
 - Diferencias en el esfuerzo ejercido por los gobiernos subcentrales para hacer cumplir la ley tributaria.
 - Diferencias en las tasas de cumplimiento de la obligación fiscal, dado un mismo esfuerzo por hacer cumplir la legislación, las cuales pueden ser consecuencia simplemente de diferencias en la actitud de los individuos sujetos a impuestos.

La segunda razón por la cual el supuesto de que los ingresos fiscales propios estiman la capacidad fiscal es inadecuado, se relaciona con los incentivos perversos que esta medida genera en el manejo presupuestario por parte de las autoridades subcentrales. Cuando estas

perciben que el hecho de tener menores ingresos propios en el presente puede verse total o al menos parcialmente equilibrado en el futuro con mayores transferencias, entonces podrían verse tentadas de reducir su esfuerzo fiscal, más aún si ello puede reportar beneficios políticos significativos.

- ii. *Aproximaciones básicas para la relación entre habilidad de imponer y habilidad de pagar*: El uso de este método está bastante extendido, y consiste en la consideración de variables que puedan capturar la habilidad de los GSN para recaudar impuestos. Un ejemplo de estas variables es el nivel per cápita de ingreso personal; sin embargo, como los impuestos subnacionales se aplican también a sujetos distintos de personas, como las empresas, el nivel per cápita de ingreso personal puede no constituir una aproximación adecuada para el cálculo del potencial tributario local. Otro ejemplo, más comprensivo en el sentido de que toma en consideración tanto personas como empresas, es el PIB de cada localidad. Por último, la exclusión de ciertas partidas del PIB local que no forman parte de la base tributaria local, como los impuestos del gobierno central y las transferencias, representa una mejora en la estimación de la base tributaria potencial o capacidad fiscal.
- iii. *Sistema de ingresos representativos*: Esta es una medida multidimensional de capacidad fiscal que representa la cantidad de ingresos que se obtendrían en una localidad si se ejerciera un nivel promedio de esfuerzo fiscal. Para este efecto se calcula la base tributaria de cada localidad y se le aplica un conjunto de tasas de impuesto común, de modo de representar el mismo esfuerzo fiscal para todas las localidades. Así, aquellas que resulten tener una capacidad fiscal estimada inferior a cierto umbral o estándar, serán beneficiadas por el programa de transferencias en proporción a la brecha que separa su capacidad fiscal del estándar establecido. Es posible que la información requerida para una adecuada estimación

RECUADRO 4.3. Metodología para determinar el sistema de ingresos representativos

Determinación de todas y cada una de las fuentes de ingreso: El sistema de ingresos representativos incluye todos los impuestos o bases imponibles de que disponen los GSN.

Definición y estimación de las bases impositivas: La definición y estimación de las bases impositivas son los dos pasos más importantes en el sistema de ingresos representativos. La variación en las bases impositivas de los diferentes GSN no solo indica distinta capacidad sino que también brinda una base para estimar la tasa de impuestos representativa.

Cálculo de la tasa o tipo tributarios representativos: Se calcula como un valor medio nacional dividiendo la recaudación total a nivel nacional (la suma de todos los GSN) por el total de la base impositiva estimada también a nivel nacional (la suma de los GSN).

Estimación de la capacidad: Para cada GSN se estima multiplicando la tasa o el tipo tributarios representativos (a nivel nacional) por la base real estimada de ese GSN.

Estimación del esfuerzo tributario: Para cada GSN se calcula dividiendo la recaudación real por la estimación de la capacidad.

de la base tributaria no esté disponible a nivel desagregado, en cuyo caso sería necesario usar una versión simplificada del método, la cual consiste en seleccionar una variable que sirva como aproximación. La abundancia y la naturaleza desagregada de las variables requeridas para estimar la base tributaria suelen restringir el uso de este método a su versión simplificada, o bien, introducir modificaciones. Con todo, muchas veces es posible alcanzar un grado importante de precisión y por lo tanto obtener una buena estimación de la capacidad fiscal de cada localidad. Los pasos fundamentales para aplicar esta metodología se detallan en el recuadro 4.3.²²

Siempre que su aplicación resulte factible, el sistema de ingresos representativos es considerado como el método ideal de cuantificación de la capacidad fiscal de los GSN. Los requerimientos de datos se refieren a información sobre las bases impositivas. Este sistema sería la primera opción. Sin embargo, en algunos casos la escasez de información

necesaria para su cálculo dificulta en exceso su aplicación, a pesar de que se hayan realizado avances en la estimación de las bases tributarias, tales como el impuesto predial. La segunda alternativa más conveniente consistiría en el uso de variables que sirvan como aproximación de la capacidad fiscal, por ejemplo: el PIB de cada GSN o el ingreso personal per cápita. Sin embargo, también es muy posible que este tipo de información tampoco esté disponible. Por último, habría que utilizar las recaudaciones de ingresos de períodos anteriores, pero tratando de minimizar el efecto negativo que ello pueda tener en el esfuerzo recaudatorio de períodos posteriores. Esta metodología se explica en el recuadro 4.4.

Criterios de distribución de las transferencias de igualación

Una vez aplicadas las metodologías para estimar las necesidades de gasto y la capacidad fiscal, el cálculo

²² Vease, por ejemplo, Martínez-Vázquez y Boex (1997a, 1997b, 2001a).

de las disparidades fiscales resulta ser trivial, y para cada gobierno subnacional i se obtiene como sigue:

$$\text{Disparidad Fiscal}_i = \text{Necesidades de Gasto}_i - \text{Capacidad Fiscal}_i$$

Una disparidad fiscal positiva significa que existe un exceso (igual al valor de la disparidad fiscal) de necesidades de gasto respecto de la capacidad de financiamiento, por lo que se requieren recursos adicionales para cubrirlas. En contraste, una

RECUADRO 4.4. El uso de la metodología de ingresos propios de períodos anteriores para el cómputo de la capacidad fiscal

Paso 1: Selección de las fuentes de ingreso que puedan servir como aproximación a la capacidad de los municipios de recaudar ingresos propios, y de los períodos sobre los cuales exista información completa de tales ingresos y que sean relevantes o representativos de su capacidad presente.

La capacidad fiscal se ha definido como la habilidad de un gobierno para recaudar ingresos haciendo uso de un nivel medio de esfuerzo fiscal. Existen tres fuentes generales de ingresos que deben incluirse en este cálculo. La más importante y complicada la constituyen los ingresos propios (producidos desde la base tributaria sobre la cual el gobierno local tiene autoridad). Sin embargo, si se desea cuantificar la habilidad de los municipios para financiar sus necesidades de gasto también se deben incluir en el cálculo de la capacidad fiscal los ingresos compartidos con el gobierno central (o *revenue sharing*) y todas las transferencias corrientes con excepción de las transferencias de igualación. Por lo tanto, aquí se considerarán los ingresos propios corrientes, comprendiendo matrículas y patentes, impuesto sobre negocios, impuesto a los rodados, impuesto sobre la propiedad o predial, tasas por aprovechamiento, tasas por servicios municipales, contribuciones especiales, etc.

Paso 2: Cálculo de los ingresos per cápita por concepto de la fuente de ingresos locales j , F_{ij} , tanto para el municipio i como a nivel nacional. Usando H_i para referir la población municipal y N para la población del conjunto de municipios considerados, se define:

$$F_{ij} = \frac{\text{ingresos municipales por } j}{H_i} \text{ y } F_{Nj} = \frac{\text{ingresos totales por } j}{N}$$

como los ingresos per cápita por j a nivel municipal y del conjunto de municipios, respectivamente. De esta manera, los ingresos propios corrientes totales a considerar, tanto a nivel municipal como para el conjunto de municipios, están dados por

$$\sum_j F_{ij} \text{ y } \sum_j F_{Nj}, \text{ respectivamente.}$$

Cabe insistir en un tema muy importante, tal como se puede deducir de la definición de capacidad fiscal, y es que en su medición se deben considerar los ingresos *potenciales*. Como se ha explicado, el uso de ingresos históricos o realizados puede redundar en la entrega de incentivos perversos a los municipios porque no considera el esfuerzo fiscal de los gobiernos municipales y por ello puede inducirlos a reducir la recaudación con el objetivo de incrementar las transferencias a recibir en el futuro. En el caso particular de las participaciones y de las transferencias no existe problema alguno con su inclusión directa en el

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 4.4. El uso de la metodología de ingresos propios de períodos anteriores para el cómputo de la capacidad fiscal (continuación)

cómputo de la capacidad fiscal, ya que para la mayoría de estas categorías de ingresos los municipios no pueden cambiar su cuantía modificando su comportamiento. Sin embargo, en el caso de los ingresos propios, el municipio podría recaudar menos con la intención de incrementar el monto de sus transferencias de igualación.

Una manera de encarar este problema, que no es la ideal pero resulta factible dada la información de que se dispone, es considerar como indicador de la capacidad fiscal un promedio de recaudación per cápita relativa (respecto de la nacional) para un período relativamente largo de tiempo, de manera de dificultar la capacidad de los gobiernos locales de afectar el indicador. Por ejemplo: el período seleccionado puede ser el último quinquenio 2000-04. Como es claro, resulta mucho más dificultoso para un gobierno municipal influir en un indicador que consiste en un promedio de cinco años que en uno que se base, por ejemplo, solo en el año anterior.

Paso 3: Cálculo de un índice de capacidad fiscal relativa per cápita, $ICFR_i$, el cual se puede definir como el promedio histórico (20X0-20X4) de:

$$\sum_j F_{ij} / \sum_j F_{Nj},$$

y representa la relación entre los ingresos per cápita del municipio i y los ingresos promedio a nivel nacional de las fuentes de ingreso seleccionadas.

El índice de capacidad fiscal relativa de cada municipio puede ser inferior, igual o mayor a uno, lo que significa que la capacidad fiscal per cápita estimada para cada municipio es inferior, igual o mayor que el promedio de la capacidad fiscal per cápita a nivel nacional, respectivamente. Por ejemplo, si el $ICFR_i$ es igual a 1,50, entonces el municipio considerado recauda, en promedio, un 50% más por habitante de lo que se recauda de manera corriente a nivel nacional.

Paso 4: Cálculo de la capacidad fiscal para el municipio i :

$$CF_i = ICFR_i \cdot \text{recaudación per cápita proyectada a nivel nacional}$$

De este modo, CF_i puede interpretarse como un indicador que representa la capacidad fiscal per cápita que tendría el municipio i en el período proyectado de mantenerse el promedio histórico y las expectativas macroeconómicas de crecimiento.

disparidad fiscal negativa implica que existe capacidad de sobra para cubrir las necesidades de gasto, por lo que no se requieren recursos adicionales.²³

El conjunto de las disparidades fiscales de todos y cada uno de los GSN de un mismo nivel provee toda la información requerida para distribuir el fondo de igualación destinado a ese nivel

²³ Al contrario, de acuerdo con la experiencia internacional, en bastantes sistemas de igualación con gobiernos subcentrales que tienen una brecha fiscal negativa, a estos se los fuerza a contribuir con sus propios recursos a la igualación de los gobiernos subcentrales que ostentan una brecha fiscal positiva. Estos sistemas se conocen como “sistemas fraternales” o de *Robin Hood*, por el legendario bandido que “robaba a los ricos para dárselo a los pobres”.

de gobierno, y solo queda decidir el criterio de distribución que se utilizará para agotar el fondo de transferencias entre los gobiernos beneficiados. Un punto de partida razonable y de amplia aceptabilidad es establecer que los recursos beneficiarán solo a los gobiernos cuya disparidad fiscal sea positiva. Este criterio permite mejorar la capacidad ecualizadora del fondo de transferencias porque excluye del grupo de beneficiarios a aquellos gobiernos que tienen suficientes recursos de sobra para cubrir sus necesidades de gasto y focaliza los recursos disponibles en aquellos gobiernos con déficit presupuestario.

Una forma alternativa de incrementar el nivel de igualación es concentrar el monto de transferencias en los GSN más necesitados. Esto se puede realizar mediante una comparación de la capacidad fiscal de un GSN con la capacidad fiscal promedio, de la siguiente manera:

Si la *Capacidad Fiscal* $> \alpha$ * *Capacidad*

Fiscal Promedio, entonces:

Brecha de Capacidad = 0

Si la *Capacidad Fiscal* $< \alpha$ *

Capacidad Fiscal Promedio, entonces:

Brecha de Capacidad = α *

Capacidad Fiscal Promedio - *Capacidad Fiscal*

Donde α es un parámetro de comparación entre cero y uno

Por ejemplo, si $\alpha = 0,8$, solo los gobiernos subcentrales que tengan una capacidad fiscal inferior al 80% de la capacidad fiscal promedio recibirán la transferencia. Como el mismo monto total de transferencias es distribuido a un grupo más selecto de GSN (los de menor capacidad fiscal), cada GSN puede cubrir una mayor proporción de su brecha de capacidad.²⁴

Existen al menos dos posibles criterios para distribuir las transferencias entre los gobiernos cuya disparidad fiscal es negativa:

- i. *Distribución proporcional*: Las transferencias se asignan a cada GSN en proporción directa al tamaño de su disparidad fiscal positiva. Para

obtener el porcentaje de participación de cada GSN en el fondo de transferencias, primero se suman todas las disparidades fiscales positivas y después se divide la disparidad de cada gobierno beneficiario por dicha suma. La proporción resultante se multiplica por el fondo de transferencias disponible para obtener las transferencias de cada gobierno. Bajo este sistema, se benefician todos los gobiernos que tienen una disparidad fiscal positiva. En el recuadro 4.5 se detallan los distintos pasos a seguir.

- ii. *Distribución mini-max*: Las transferencias se asignan, primero, al gobierno con la máxima disparidad fiscal, hasta el punto en que alcanza a aquel gobierno con la segunda disparidad más grande. En adelante, se les entregan transferencias a estos dos gobiernos hasta que alcanzan al tercero y así sucesivamente hasta que se agota el fondo de transferencias. Bajo este sistema se establece una disparidad fiscal máxima (minimiza la disparidad fiscal máxima), la cual resulta ser común para todos los gobiernos beneficiados. Por su parte, aquellos gobiernos con una disparidad menor al máximo establecido por el sistema no reciben ningún beneficio.

La elección entre estos dos criterios alternativos de distribución depende de las preferencias de las autoridades competentes y de la sociedad. Sin duda, el criterio más utilizado a nivel internacional es el proporcional, pero si el objetivo es focalizar los recursos en los gobiernos más necesitados entonces el criterio de mini-max puede considerarse más eficaz.

Hay que tener en cuenta también que el fondo de transferencias puede no ser lo suficientemente grande como para eliminar por completo las disparidades fiscales positivas. Como se ha explicado, el tamaño del fondo de transferencias de igualación se establece en el proceso presupuestario y, por lo tanto, representa las preferencias de la sociedad

²⁴ Para otras alternativas en el diseño de transferencias, véase Martínez-Vázquez y Boex (2001b).

RECUADRO 4.5. Cómo asignar las transferencias de igualación

Paso 1. Definir desequilibrio fiscal:

$$\begin{aligned}\text{Desequilibrio fiscal} &= \text{Necesidades de gasto} - \text{Recursos potenciales disponibles} \\ &= \text{Necesidades de gasto} - \text{Capacidad fiscal propia} \\ &\quad (- \text{coparticipación de ingresos} - \text{otras transferencias})\end{aligned}$$

Por cada gobierno subcentral que no tiene una brecha fiscal, asignar:
 $\text{Desequilibrio fiscal} = 0$

Paso 2. Definir desequilibrio fiscal relativo para el gobierno subcentral i como:

$$\text{Desequilibrio fiscal relativo}_i = \text{desequilibrio fiscal}_i / \sum_i^N \text{desequilibrio fiscal}_i$$

Donde N es el número total de gobiernos subcentrales.

El desequilibrio fiscal relativo es el tamaño relativo del desequilibrio fiscal de cada gobierno subcentral como porcentaje del desequilibrio fiscal agregado de todos los gobiernos subcentrales.

Paso 3. Asignar la transferencia de igualación:

$$\text{Transferencia al municipio}_i = \frac{\text{desequilibrio fiscal relativo}_i}{\text{fondos de igualación}}$$

Nota: Este método mide el desequilibrio fiscal desde una perspectiva aditiva, sustrayendo la capacidad fiscal potencial de las necesidades de gasto. Un enfoque alternativo puede consistir en medir el desequilibrio fiscal desde una perspectiva multiplicativa, donde las transferencias pueden ser afectadas por la inversa del índice de capacidad fiscal. En ambos casos la capacidad fiscal es “descontada” de las necesidades de gasto. De acuerdo con el diseño del modelo de medición, ambos métodos pueden llegar a resultados similares, el primero es en general menos sensible a cambios en los supuestos de los parámetros y provee resultados más fáciles de entender.

por igualación presupuestaria subcentral. Además, incluso en el caso hipotético en que el fondo resulte suficiente para cubrir el desequilibrio vertical del sistema, el cierre perfecto de todos los

desequilibrios a nivel subcentral requeriría que los gobiernos cuya disparidad fiscal es negativa se solidaricen con el resto y devuelvan al sistema el exceso de recursos que reciben.

Sistemas de transferencias fiscales intergubernamentales en América Latina y el Caribe

Características generales

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC) posee un sistema de coparticipación que suele financiarse a partir de un porcentaje de los ingresos nacionales. Estos sistemas persiguen múltiples objetivos, entre ellos la eficiencia, la equidad regional y objetivos nacionales. En pocos casos, como México, Ecuador y Nicaragua, las participaciones buscan premiar el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales (GSN); en Perú, Bolivia y Brasil se procura reducir la pobreza territorial a partir de la ponderación de diversos índices de condiciones socioeconómicas y ruralidad; y en Colombia se prioriza la igualdad per cápita en cuanto al acceso a servicios sociales y de infraestructura, y a su calidad. Así, prácticamente la totalidad de los sistemas de ingresos compartidos tienden a enfatizar un mayor equilibrio por el lado de las necesidades de gasto público. Más adelante en este capítulo, el cuadro 5.1 muestra una caracterización de los sistemas de transferencias y de la igualación fiscal en ALC.

Los sistemas de coparticipación de ingresos suelen emplear transferencias tanto de libre

disponibilidad como condicionadas o “etiquetadas”, y generalmente existen fórmulas explícitas y transparentes para su repartición. En Uruguay se emplean asignaciones horizontales que se negocian en las leyes de presupuesto promulgadas para cada quinquenio (Muineló, Kyriacou y Roca-Sagalés, 2015) y en Argentina esas asignaciones han sido establecidas como parte de la ley de coparticipación de 1988 y sus modificatorias. No obstante, estos esquemas únicos aun así contemplan algunos criterios redistributivos.

En las fórmulas actuales de distribución de transferencias no hay mediciones explícitas de capacidad fiscal y/o necesidad de gasto. Por un lado, la más clara omisión de criterios de igualación se presenta en la consideración de la capacidad fiscal subnacional, tal vez obedeciendo en parte a las limitadas bases tributarias y a las restringidas autonomías fiscales asignadas a los GSN en la región (con excepciones, como en el caso de los gobiernos intermedios de Argentina y Brasil, y el de las ciudades principales). De hecho, un análisis empírico reciente muestra que, en la mayoría de las instancias, la capacidad fiscal (aproximada a través del tamaño de la economía regional) no determina las

diferencias en la asignación de transferencias entre gobiernos intermedios (Muñoz, Radics y Bone, 2016). Incluso en algunos países estos autores obtienen una asociación positiva y estadísticamente significativa a nivel municipal entre el producto interno bruto (PIB) y el nivel per cápita de transferencias, lo cual deja en evidencia un efecto regresivo en tanto se reciben mayores transferencias a mayor capacidad fiscal. La falta de utilización de la capacidad fiscal en las fórmulas de transferencias genera incentivos para la pereza fiscal, que se refleja en la escasa utilización de bases tributarias locales y regionales, como la inmobiliaria (Fretes y Ter-Minassian, 2015; Pineda, Ramírez y Rasteletti, 2015; Bonet, Muñoz y Pineda, 2014).

Por otro lado, muchas de las fórmulas de distribución tienen elementos variados orientados a brindar compensaciones por necesidad relativa, a través de la inclusión de variables *proxy* de tamaño de la población, ruralidad, extensión de territorio, densidad y/o nivel de pobreza, que buscan incorporar los diferenciales en necesidades de gasto. El uso de medidas simples puede explicarse por la complejidad de la estimación de necesidades de gasto y su sensibilidad a los criterios normativos empleados. Esta complejidad se agrava con la tradicional ausencia de datos oportunos, completos y confiables que prevalece a nivel subnacional en la región. Esta situación se presenta especialmente a nivel municipal, donde —a diferencia del nivel intermedio de gobierno— existen numerosas entidades y una mayor heterogeneidad (i.e., problemas de funciones de gasto asimétricas, por ejemplo, entre municipios urbanos y rurales), crecientes diferencias en cuanto a la capacidad fiscal y las necesidades de gasto, y suele haber menos información.

Asimismo, Muñoz, Radics y Bone (2016) encuentran resultados heterogéneos en la región, ya que en Colombia, México y Perú se transfieren mayores niveles de recursos a aquellos gobiernos regionales con necesidades más agudas. Por el contrario, en los casos de Argentina y Uruguay a nivel intermedio, y de Brasil y Chile a nivel municipal, las transferencias en promedio no benefician en su mayoría a los entes territoriales más necesitados.

Además, los sistemas generales de coparticipación de ingresos se complementan con esquemas paralelos de distribución de regalías e ingresos de la explotación de recursos naturales. Esta situación se presenta en algunos países de la región, particularmente los andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), aunque también tiene lugar en menor medida en países federales como Argentina, Brasil y México. En estos sistemas los fondos se distribuyen en su mayor parte con base en el principio de origen (*derivation basis*), por medio del cual los entes territoriales donde se realiza la explotación de recursos reciben los dividendos de la actividad. Estos fondos, que en cuanto a su uso suelen estar condicionados a gastos de inversión, han registrado un gran crecimiento y una importante volatilidad durante los últimos 15 años a raíz del *boom* de los precios internacionales (BID, 2015).

Finalmente, existe una variedad de fondos, relativamente pequeños y algunos con carácter concursable, de transferencias de capital destinadas al cofinanciamiento de iniciativas de desarrollo subnacionales. Estos fondos suelen orientarse parcialmente a proyectos de inversión (tipo *matching grants*). Las experiencias abarcan países como Chile (Fondo Nacional de Desarrollo Regional), Colombia (los cofinanciamientos), Perú (Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local [Foniprel] y Fondo de Compensación Regional [Foncor]) y Brasil (los convenios), entre otros. Aunque existen algunos elementos de compensación y reglas para su acceso y distribución, en general se otorgan de forma discrecional conforme la sinergia en la agenda de desarrollo territorial del gobierno nacional y la de los entes territoriales.²⁵ En su ejecución, algunos de estos fondos, presentan problemas que afectan su poder de convergencia, incluidos el limitado tamaño de los mismos y requisitos de acceso que desvirtúan la focalización.

²⁵ El Fondo de Compensación Regional (Foncor) de Perú se constituye como la excepción, puesto que utiliza una fórmula de distribución con medidas de necesidades de gasto.

Por otra parte, en años recientes algunos países han atestiguado el crecimiento de transferencias discrecionales, que varían conforme las capacidades de negociación política entre el centro y las regiones. En Argentina las transferencias discrecionales (no automáticas) pasaron del 0,5% al 1,5% del PIB entre 2000 y 2012 (Porto, 2015); en Perú (gobiernos locales) han pasado de ser ínfimas en 2008 a un promedio del 0,7% del PIB en el período 2009-14, para compensar la volatilidad de las transferencias por recursos naturales (MEF, 2015), y en México ya alcanzan el 14% de las transferencias (Pineda, Ramírez y Rasteletti, 2015). La presencia de estas transferencias discrecionales reduce los incentivos de los GSN a explotar de manera adecuada sus bases tributarias y a realizar un uso eficiente de sus recursos, porque de esa forma se maximizan las transferencias del gobierno central (Pineda, Ramírez y Rasteletti, 2015). Además, la presencia de transferencias discrecionales aumenta la expectativa de un rescate fiscal por parte del gobierno nacional y, por lo tanto, incrementa las posibilidades de niveles de deuda y de gasto subnacionales insostenibles (Ter-Minassian, 2015).

Igualación fiscal

En la región no existen sistemas de transferencias de igualación exclusivos y de magnitud relevante enfocados en la igualación fiscal interterritorial, que incorporen explícitamente criterios de capacidad fiscal y necesidades de gasto (Martínez-Vázquez y Sepúlveda, 2011; Martínez-Vázquez, 2010). Solamente el Fondo Común Municipal (FCM) de Chile constituye una experiencia cercana en la región al concepto de transferencias de igualación, cuyo carácter solidario redistribuye recursos a partir de transferencias horizontales entre municipalidades, de municipios con mayor a aquellos con menor capacidad económica.

Aunque las razones por las cuales no hay una prevalencia importante de esquemas de igualación en la región ameritan un estudio profundo, el fenómeno podría atribuirse a varios factores. Quizá la razón más destacada sea que los sistemas de

transferencias suelen establecerse siguiendo criterios de economía política, que no necesariamente priorizan consideraciones de equidad fiscal. En particular, esto por una parte podría explicarse por la necesidad de los gobiernos centrales de abordar múltiples objetivos en los territorios y por su reticencia para otorgar mayor autonomía a los GSN a través de recursos de libre disponibilidad. Por otra parte, a nivel territorial, es probable que el fuerte regionalismo existente en ciertos países de la región dificulte la colaboración y coordinación entre GSN para implementar reformas redistributivas.

A la luz de la experiencia internacional, cabe reconocer también que las transferencias de igualación acarrear una consideración normativa, relacionada con la importancia que le da cada país a la equidad horizontal como objetivo de política. Si bien en un número considerable de países no es explícito el objetivo que se quiere lograr, en otros donde existe de forma clara un objetivo de equidad, como Argentina de acuerdo con la reforma constitucional de 1994, no se han implementado esquemas de transferencias que lo materialicen (Porto, 2015).

Datos estilizados de transferencias intergubernamentales

En esta sección se documenta el comportamiento de las transferencias intergubernamentales recibidas por los GSN en América Latina durante el período comprendido entre 2000 y 2012 y se describe su composición. El cuadro 5.2 muestra que los montos de transferencias a GSN crecieron sustancialmente, a una tasa real anual promedio del 12% para los gobiernos intermedios de siete países. Fuera de Argentina, este crecimiento ha sido más acelerado en países andinos como Bolivia y Ecuador, sobre todo como resultado de aumentos excepcionales en los ingresos por regalías provenientes de la explotación de recursos no renovables, y para Uruguay, tal vez como reflejo de sus esfuerzos de profundización del proceso de descentralización en el país. Por su parte, dicha tasa de crecimiento fue relativamente baja para

CUADRO 5.1. Igualación en los sistemas de transferencias subnacionales

País	Composición de transferencias a GSN	Objetivos y criterios de la distribución de transferencias	Fórmulas de distribución	Transferencias específicas de igualación	Grado de igualación
Argentina	Las transferencias representan un 62% de los ingresos totales provinciales; de ese porcentaje, las automáticas corresponden a un 70% (sistema de coparticipación) y las no automáticas a un 30% (discrecionales).	- El sistema de coparticipación incorpora criterios redistributivos y proporcionales de reparto, tales como población, brecha de desarrollo y dispersión de la población. - Los cambios al sistema no han buscado un objetivo explícito, sino que han sido parches, que han resultado en un "laberinto de la coparticipación" (Porto, 2015). - Se registra un crecimiento rápido de transferencias discrecionales en los últimos años.	Desde 1988 se fijaron porcentajes ad hoc de participación de cada provincia en la coparticipación federal de impuestos nacionales, basados en la evolución histórica de las transferencias y en negociaciones políticas.	Ninguna.	- Moderado para igualar la capacidad fiscal. - Limitado carácter redistributivo: provincias con similares características (en términos de pobreza e ingreso) reciben distintos niveles de transferencias (tanto automáticas como discrecionales). - El sistema global perdió efectividad en años recientes. - Transferencias automáticas fuertemente atadas al ciclo económico afectan el gasto provincial social (BID, 2015).
Bolivia	- Coparticipación del 20% de impuestos nacionales. - Un 35% del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH). - Otras transferencias: 25% de regalías forestales, 15% de regalías mineras, 50% de patentes hidrocarbúrficas y 30% de patentes mineras.	- La coparticipación se distribuye en función del número de habitantes. - El IDH tiene un destino específico para inversión en educación, salud, seguridad ciudadana e infraestructura. - En general no están condicionadas, pero tienen algunos parámetros para privilegiar el gasto de inversión sobre el corriente.	- Si: i) población y ii) geográfico (más recursos a regiones con explotaciones de hidrocarburos o minas). - No reconocen el desempeño institucional ni el cumplimiento de metas de desarrollo.	- Las transferencias de Países Pobres Muy Endeudados (PPME) a los gobiernos locales usan una fórmula basada en niveles de pobreza y población. - Las transferencias están altamente vinculadas a la evolución cíclica de las exportaciones de gas natural, por lo que están expuestas a shocks externos.	
Brasil	- Fondo de participación de los estados y el distrito federal, FPE (21,5% del impuesto a la renta [IR] y del impuesto sobre los productos industrializados [IPI]). - Fondo de Participación de los Municipios, FPM (22,5% del IR e IPI). - Participación municipal en impuestos de estados (IVA, e impuesto a propiedad de vehículos). - Transferencias específicas a salud, educación y programas sociales.	- FPE: población, superficie y renta per cápita. - FPM: instrumento redistributivo que compensa desequilibrios horizontales. Se aplican coeficientes variables de acuerdo con el número de habitantes (10% a las capitales estatales y 90% al resto de las municipalidades).	- FPE: un 85% para las regiones menos desarrolladas del norte, nordeste y centro-oeste. Un 5% en función de la extensión territorial y un 95% por población y proporción inversa de la renta per cápita. - FPM: en función de la población y la inversa del ingreso per cápita.	- Fondos regionales de desarrollo norte, centro-oeste y nordeste. - Fondo de mantenimiento y desarrollo de la educación básica y fortalecimiento de profesionales de la educación. - Fondo de salud.	- FPE: limitado, y su efecto ha ido en disminución en años recientes. Los coeficientes están fijos desde 1989. - FPM: mayor efecto igualatorio, al reducir las disparidades en casi la mitad. El índice usado favorece a las municipalidades con poblaciones pequeñas.

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 5.1. Igualación en los sistemas de transferencias subnacionales (continuación)

País	Composición de transferencias a GSN	Objetivos y criterios de la distribución de transferencias	Fórmulas de distribución	Transferencias específicas de igualación	Grado de igualación
Chile	- El Fondo Común Municipal (FCM) es un mecanismo de redistribución solidario financiado a partir de los ingresos propios de las municipalidades (esquema <i>Robin Hood</i>). - Transferencias del gobierno central: partidas del presupuesto condicionadas a la administración de establecimientos de educación y salud primaria (no automáticas).	El FCM redistribuye recursos de municipalidades de municipios con mayor a menor capacidad económica (transferencias horizontales).	Desde 2008, la fórmula del FCM incluye: i) 25% en partes iguales; ii) 10% conforme al nivel de pobreza; iii) 30% conforme al número de predios exentos de impuesto territorial; y iv) 35% conforme a los ingresos propios permanentes.	El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) es un instrumento de transferencias fiscales con fines de compensación territorial y convergencia regional, destinado al financiamiento de infraestructura social y económica de las regiones, conforme al programa de inversiones y con el objetivo general de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo.	- El FCM no se considera una transferencia propiamente equalizadora, ya que la política de exención en la base tributaria del impuesto a la propiedad afecta especialmente a los municipios más pobres. - El impacto del FCM es redistributivo, de magnitud importante, aunque se mantiene una gran heterogeneidad en los ingresos per cápita municipales, principalmente por el limitado tamaño del FCM (Díaz, Fuenzalida y Del Fierro, 2011; Pineda, Lois y Una, 2013), debido a que su financiamiento es de menor escala. Además, la fórmula premia a los municipios con muy poca población, fomentando la proliferación de nuevos municipios. - El FNDR acaba siendo regresivo en tanto solo algunos municipios con mayor capacidad institucional acceden al financiamiento.
Colombia	- Sistema General de Participaciones (SGP): 5% de libre disponibilidad y 95% condicionado a educación, salud, alimentación escolar, y agua y saneamiento. - En el SGP la fórmula garantiza el crecimiento real de las transferencias, pero desligándolas del crecimiento de ingresos corrientes del país. - Sistema General de Regalías (SGR) por producción de petróleo, hidrocarburos, carbón y minerales. - Co-financiamiento nacional para proyectos de inversión regional.	- Buscan proveer similares niveles per cápita de educación, salud y agua en los distintos territorios. - Múltiples objetivos adicionales, incluidas la reducción de la pobreza y la eficiencia administrativa. - Hasta 2012 el SGR se basaba en el principio de origen, pero con la reforma se tiende a un reparto más equitativo. Tiene la provisión transitoria de <i>hold harmless</i>, es decir que no habrá perdedores ni ganadores, sino que se mantiene el statu quo (el mismo nivel de transferencias de un año seleccionado).	La distribución del SGP da prioridad a factores que favorecen a la población pobre (60%) y toman en cuenta el tamaño de la población (40%).	Ninguna.	- El SGP para los departamentos presenta un efecto redistributivo moderado. - El SGP para los municipios presenta un efecto equalizador importante, ya que reduce casi en la mitad las disparidades en los ingresos propios per cápita, debido a su enfoque principal en municipios más pequeños (usualmente los menos pudientes de categoría 6). - Las regalías tienen un efecto regresivo por su carácter devolutivo.

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 5.1. Igualación en los sistemas de transferencias subnacionales (continuación)

País	Composición de transferencias a GSN	Objetivos y criterios de la distribución de transferencias	Fórmulas de distribución	Transferencias específicas de igualación	Grado de igualación
Costa Rica	- Los gobiernos locales reciben el 25% del total recaudado correspondiente a hidrocarburos. - Las transferencias del gobierno central alcanzarán un máximo del 10% de los ingresos ordinarios del presupuesto de ingresos y gastos.	- Las transferencias basadas en impuestos a los hidrocarburos tienen un enfoque redistributivo. Los cantones con menor IDH reciben proporcionalmente mayores recursos. - No buscan particularmente reducir las diferencias en capacidad fiscal.	- Los ingresos por hidrocarburos se distribuyen en un 60% según la extensión de la red vial de cada cantón, y un 40% según el Índice de Desarrollo Social Cantonal (IDS). - En la distribución de las transferencias del gobierno central se consideran: - un 25% por partes iguales, un 25% en orden proporcionalmente inverso al IDS, un 25% según la población de cada cantón, y un 25% según la extensión territorial.	Ninguna.	Las transferencias directas en Costa Rica han contribuido a la reducción de la pobreza extrema y total (Sauma y Trejos, 2014).
Ecuador	- Transferencias del gobierno central: 21% de los ingresos corrientes y 10% de los ingresos de capital del presupuesto general. - Transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias, en las áreas de riego, tránsito, transporte y seguridad vial. - Transferencias por compensación a gobiernos autónomos cuando se generen, exploten o industrialicen recursos no renovables.	- El 90% de las transferencias del gobierno central es condicionado: pueden financiar hasta el 30% de los gastos permanentes y un mínimo del 60% de gastos no permanentes para el ejercicio de sus competencias. - De las transferencias totales, el 27% se destina a los gobiernos provinciales, un 67% a los gobiernos municipales y un 6% a parroquias rurales.	El monto que percibe cada GSN se fundamenta en los recursos recibidos en 2010 como base, más un ajuste relacionado con la densidad poblacional, la pobreza, los logros en la mejora del nivel de vida, el esfuerzo fiscal y el cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo.	Ninguna.	Limitado. Por ejemplo, en 2013 los municipios con mayor incidencia de la pobreza (como Guayaquil), recibieron menos transferencias per cápita que los municipios con menores niveles de pobreza (como Cuenca).

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 5.1. Igualación en los sistemas de transferencias subnacionales (continuación)

País	Composición de transferencias a GSN	Objetivos y criterios de la distribución de transferencias	Fórmulas de distribución	Transferencias específicas de igualación	Grado de igualación
México	- Participaciones (transferencias no condicionadas): la fuente principal es el Fondo General de Participaciones, que a su vez proviene del 20% de los ingresos tributarios federales, incluido el <i>royalty</i> petrolero. - Aportaciones (transferencias condicionadas): fondos especiales para educación, salud, desarrollo social y seguridad pública. - Un 10% de las transferencias se asigna por métodos ad hoc.	- La distribución de participaciones busca premiar el crecimiento económico y el esfuerzo fiscal. - La distribución de aportaciones se basa en el reembolso de los costos, particularmente salarios.	- Las participaciones son distribuidas a través de una fórmula que considera el nivel y crecimiento del PIB estadual y el crecimiento en la recaudación fiscal. - Ambas fórmulas son transparentes y con reglas claras.	Ninguna.	- Ni las transferencias condicionadas ni las no condicionadas incluyen elementos en la fórmula para asignar mayores recursos a estados con baja capacidad fiscal. - Los estados con ingresos más altos y aquellos con mayor concentración de pobreza reciben más transferencias per cápita que los estados de ingresos bajos (Revilla, 2012).
Perú	- A las regiones: i) recursos ordinarios (RROO) para educación y salud; ii) Fondo de Compensación Regional (Foncor) y iii) otras transferencias (discrecionales y recursos naturales [RRNN]). - A los municipios: i) Fondo de Compensación Municipal (Foncomún); ii) transferencias por RRNN y iii) otras transferencias (discrecionales).	- El Foncor provee fondos condicionados a gastos de capital y su distribución se basa en objetivos de equidad y compensación. - El Foncomún incorpora criterios redistributivos en su asignación (mayor ponderación a la población rural y población pobre de Lima).	- El Foncor se distribuye tomando en consideración factores de pobreza, ubicación, población, aporte tributario y eficiencia en ejecución de inversiones. - El Foncomún se distribuye entre las 195 provincias a partir de un índice que considera población, agua, saneamiento y electricidad. De esta asignación, se destina un 20% al gobierno provincial y un 80% a sus distritos, en función de pobreza, extensión territorial y gestión municipal.	Fondo para Inversión Pública Regional y Local: cofinancia proyectos en zonas con mayor pobreza y menores transferencias por RRNN.	- Foncomún tiene un efecto significativo, reduciendo a la mitad disparidades en ingresos propios per cápita, aunque actualmente tiene menos importancia en la estructura de financiamiento municipal. - Las transferencias por recursos naturales son regresivas y se concentran en las zonas de mayor actividad extractiva. - Los RROO contribuyen a la igualación fiscal de forma muy modesta.
Uruguay	- Transferencia global de libre disponibilidad para departamentos, cuyo monto y criterio de distribución es definido en la Ley de Presupuesto (desde 2005 se estableció en un 3,3% del presupuesto nacional). - Transferencias etiquetadas provenientes del 33,5% del Fondo de Desarrollo del Interior (FDI)	Los criterios de distribución son producto de una negociación política en el presupuesto quinquenal	- No. La distribución de los recursos entre gobiernos departamentales se define en la ley de presupuesto quinquenal, pero no se basa en ninguna fórmula. - Refleja capacidades de negociación política y trayectorias históricas, pero no criterios explícitos de igualación.	Ninguno	- Las transferencias han disminuido la brecha en los ingresos per cápita entre departamentos. - El sistema de transferencias vigente muestra un limitado carácter redistributivo (Muinelo, Kyniacou y Roca-Sagalés, 2015). - No existe correlación entre las transferencias per cápita y los niveles de pobreza de los departamentos (Pineda, Lois y Una, 2013).

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 5.2. Nivel y evolución de las transferencias intergubernamentales, gobiernos intermedios, países seleccionados de ALC, 2000–12

(transferencias totales como porcentaje del PIB; transferencias totales como porcentaje de los ingresos totales y tasa de crecimiento real anual de transferencias totales)

País	Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio
Argentina	Transferencias / PIB														
	Transferencias/ ingresos totales				55,4%	59,1%	60,9%	59,7%	61,6%	60,1%	59,8%	62,5%	61,2%	59,7%	60,5%
	Crecimiento anual transferencias						28,4%	21,5%	31,1%	23,8%	16,2%	43,5%	23,2%	19,3%	25,9%
Brasil	Transferencias/PIB	4,4%	4,7%	3,9%	3,3%	3,6%	4,0%	4,3%	4,5%	5,8%	5,5%	5,4%	5,7%	5,3%	4,6%
	Transferencias/ ingresos totales	11,8%	24,3%	21,0%	17,7%	18,8%	20,2%	21,1%	21,3%	25,4%	24,2%	23,6%	24,2%	22,7%	21,2%
	Crecimiento anual transferencias	—	7,9%	–13,8%	–13,9%	13,4%	16,0%	12,6%	9,6%	35,9%	–4,6%	6,0%	8,1%	–3,7%	6,1%
Colombia	Transferencias/PIB	1,5%	1,8%	2,1%	1,7%	2,0%	1,9%	1,8%	1,7%	1,7%	1,8%	2,1%	1,6%	1,6%	1,8%
	Transferencias/ ingresos totales	48,7%	55,1%	58,1%	51,0%	54,9%	50,6%	53,4%	52,1%	50,4%	50,6%	54,5%	48,3%	49,4%	52,1%
	Crecimiento anual transferencias	—	21,9%	17,9%	–13,9%	21,8%	–0,2%	2,0%	1,1%	2,0%	6,8%	21,7%	–16,7%	–0,4%	5,3%
México	Transferencias/PIB	5,9%	6,5%	6,6%	6,9%	6,7%	7,0%	7,2%	6,9%	7,9%	8,6%	8,1%	8,1%	7,9%	7,3%
	Transferencias/ ingresos totales	87,4%	88,2%	87,6%	87,5%	87,1%	86,4%	86,9%	82,2%	84,6%	86,2%	85,1%	85,2%	83,6%	86,0%
	Crecimiento anual transferencias		8,2%	1,6%	6,7%	1,2%	7,0%	8,9%	–1,2%	16,2%	3,2%	–0,7%	4,1%	1,4%	4,7%
Uruguay	Transferencias/PIB	0,6%	0,7%	0,7%	0,8%	0,9%	1,0%	1,2%	1,0%	1,1%	1,1%	1,0%	1,0%	1,1%	0,9%
	Transferencias/ ingresos totales	33,0%	37,3%	40,3%	43,1%	44,5%	45,8%	31,6%	29,8%	31,9%	32,2%	30,3%	30,3%	34,9%	35,8%
	Crecimiento anual transferencias		15,2%	–5,2%	13,0%	11,6%	16,6%	24,3%	–6,1%	10,9%	4,5%	4,3%	4,2%	10,2%	8,6%

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 5.2. Nivel y evolución de las transferencias intergubernamentales, gobiernos intermedios, países seleccionados de ALC, 2000–12
(transferencias totales como porcentaje del PIB, transferencias totales como porcentaje de los ingresos totales y tasa de crecimiento real anual de transferencias totales) (continuación)

País	Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio
Ecuador	Transferencias/PIB	1,4%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	1,8%	2,0%	2,4%	2,4%	2,2%				2,0%
	Transferencias/ingresos totales	74,6%	75,1%	71,6%	69,1%	68,2%	65,6%	70,9%	72,3%	75,4%	73,5%				71,6%
	Crecimiento anual transferencias	86,8%	16,5%	17,2%	11,3%	3,1%	26,4%	26,6%	21,7%	–5,8%					22,6%
Bolivia	Transferencias/PIB	1,8%	1,7%	1,7%	1,7%	2,0%	2,2%	3,2%	3,4%	4,0%	3,5%				2,5%
	Transferencias/ingresos totales	51,6%	46,6%	38,9%	39,4%	42,4%	48,2%	56,8%	58,1%	63,9%	60,2%				50,6%
	Crecimiento anual transferencias	–5,9%	7,5%	2,3%	19,5%	16,0%	53,5%	11,7%	22,2%	–7,9%					13,2%
ALC-7	Transferencias/PIB														3,2%
	Transferencias/ingresos totales														53,9%
	Crecimiento anual transferencias														12,3%

Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos fiscales subnacionales del BID.

CUADRO 5.3. Nivel y evolución de las transferencias intergubernamentales, gobiernos locales, países seleccionados de ALC, 2000–12

(transferencias totales como porcentaje del PIB, transferencias totales como porcentaje de los ingresos totales y tasa de crecimiento real anual de transferencias totales)

País	Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Promedio
Brasil	Transferencias/PIB	7,5%	7,5%	7,1%	7,9%	8,1%	9,2%	9,6%	10,7%	10,0%	10,9%	10,8%	10,7%	11,0%	11,0%	9,3%
	Transferencias/ingresos totales	67,7%	67,0%	64,9%	66,4%	67,3%	68,3%	67,7%	69,9%	69,1%	68,2%	67,9%	66,9%	68,5%	68,5%	67,7%
	Crecimiento anual transferencias	1,8%	–2,8%	13,0%	8,3%	16,2%	9,4%	18,1%	–1,6%	7,9%	7,1%	2,9%	4,6%	7,1%	7,1%	7,1%
Colombia	Transferencias/PIB	2,0%	2,7%	3,0%	3,1%	3,6%	3,9%	3,6%	4,4%	4,8%	4,9%	4,7%	5,2%	6,1%	6,1%	4,0%
	Transferencias/ingresos totales	55,9%	59,0%	57,4%	54,7%	56,1%	53,9%	52,8%	56,9%	56,7%	56,8%	53,1%	55,8%	54,7%	55,8%	55,7%
	Crecimiento anual transferencias	34,7%	13,7%	13,7%	6,9%	22,7%	12,9%	0,8%	29,5%	12,3%	4,7%	0,5%	17,3%	21,1%	21,1%	14,8%
Perú	Transferencias/PIB	1,6%	1,6%	1,6%	2,0%	3,3%	3,2%	3,6%	5,6%	5,6%	5,8%	5,9%	6,9%	7,3%	7,3%	4,2%
	Transferencias/ingresos totales	57,3%	56,2%	56,1%	60,2%	69,2%	68,3%	73,2%	78,3%	76,7%	75,3%	76,2%	78,2%	77,7%	77,7%	69,5%
	Crecimiento anual transferencias	0,2%	9,1%	9,1%	27,5%	71,5%	3,4%	22,3%	66,2%	10,4%	3,9%	10,3%	25,0%	12,0%	12,0%	21,8%
Chile	Transferencias/PIB										0,9%	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%	0,8%
	Transferencias/ingresos totales										42,4%	42,0%	40,3%	42,2%	42,3%	41,9%
	Crecimiento anual transferencias										5,8%	8,2%	8,2%	17,5%	7,1%	9,6%
Costa Rica	Transferencias/PIB						0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
	Transferencias/ingresos totales						10,0%	13,4%	13,4%	18,3%	14,2%	12,8%	11,9%	14,1%	11,5%	13,3%
	Crecimiento anual transferencias						59,3%	64,2%	–18,4%	–11,6%	–3,6%	–11,6%	–3,6%	26,7%	–12,7%	14,8%
Honduras	Transferencias/PIB			0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,8%	0,7%	2,1%	0,6%	0,9%	1,4%	0,8%	1,1%	0,8%
	Transferencias/ingresos totales			23,0%	24,9%	26,8%	28,8%	36,7%	47,2%	57,6%	47,6%	25,4%	47,8%	33,8%	33,6%	36,1%
	Crecimiento anual transferencias			30,0%	30,0%	7,4%	23,0%	67,1%	–11,2%	218,9%	–70,3%	40,9%	65,2%	–38,2%	37,3%	33,6%
ALC-6	Transferencias/PIB															3,2%
	Transferencias/ingresos totales															47,3%
	Crecimiento anual transferencias															17,0%

Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos fiscales subnacionales del BID.

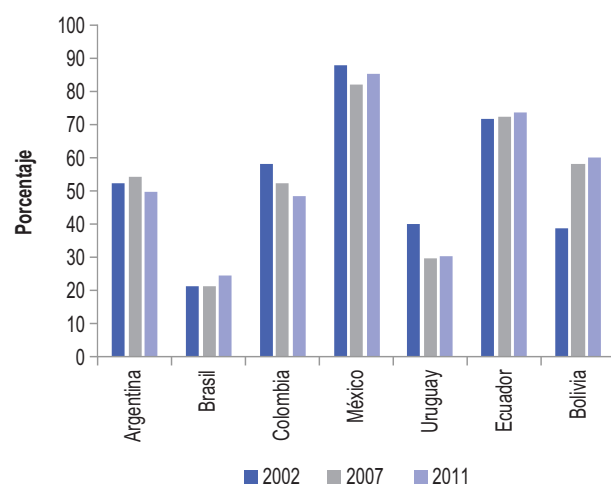
los departamentos de Colombia y los estados de Brasil. La misma tendencia al alza mencionada anteriormente se observó para el caso de los gobiernos locales de seis países, aunque se exhibieron niveles de crecimiento aún más acelerados que los descritos a nivel intermedio de gobierno, cifras que alcanzaron en promedio un 17% de crecimiento real anual, jalonadas por tasas aceleradas en Perú y Honduras, y relativamente moderadas en Brasil. Chile presentó el ritmo de crecimiento más bajo a nivel municipal.

Este crecimiento ha conllevado un incremento generalizado en el nivel de transferencias en relación con el PIB nacional de los países analizados. En promedio, las transferencias representaron un poco más del 6% del PIB durante este período, y aumentaron alrededor de 2 puntos porcentuales desde el año 2000. El peso de las transferencias en el PIB es particularmente alto para el nivel estadual en México (casi 8% del PIB) y para el nivel municipal en Brasil (9% del PIB).

Además, los GSN de la región continúan presentando una fuerte dependencia de las transferencias intergubernamentales. En promedio, estas representan un poco más del 50% de los ingresos totales subnacionales. A nivel de los gobiernos intermedios, esta dependencia es muy alta en el caso de Ecuador (72%), México (86%) y Perú (82%) y relativamente baja para los estados de Brasil y los departamentos de Uruguay (en ambos casos se sitúan por debajo de un tercio de sus ingresos totales). A nivel municipal, la dependencia es fuerte para los gobiernos locales de Perú y los municipios de Brasil (en ambos casos se acercan al 70% de sus ingresos totales), y débil para los cantones y municipios de Costa Rica y Honduras, quizá por la relativa baja autonomía de estos últimos gobiernos en los esquemas de descentralización de sus países.

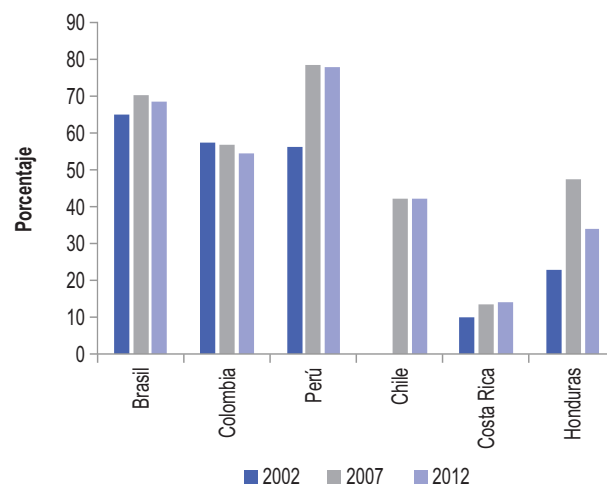
La tendencia de la dependencia de transferencias intergubernamentales es mixta en la región. Los gráficos 5.1 y 5.2 revelan que en aquellos países que tienen una mayor tradición de descentralización,

GRÁFICO 5.1. Dependencia de transferencias intergubernamentales, gobiernos intermedios, países seleccionados de ALC, 2000–12
(razón transferencias totales e ingresos totales)



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos fiscales subnacionales del BID.
Notas: Para Argentina, los datos de 2002 corresponden a 2004 y los de 2011, a 2010. Para Bolivia y Ecuador y Chile, los datos de 2011 corresponden a 2010.

GRÁFICO 5.2. Dependencia de transferencias intergubernamentales, gobiernos locales, países seleccionados de ALC, 2000–12
(razón transferencias totales e ingresos totales)



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos fiscales subnacionales del BID.
Nota: En el caso de Chile, los datos de 2007 corresponden a 2009 y en el caso de Costa Rica, los datos de 2002 corresponden a 2006.

como Argentina, Brasil, Colombia, México y Uruguay, en ambos niveles de gobierno la participación de las transferencias en sus ingresos totales cae levemente o se mantiene constante durante el período. Por el contrario, en países con procesos más incipientes como Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras y Perú, la dependencia ha tendido a aumentar.

Finalmente, un análisis más focalizado de las transferencias muestra que en su composición, en promedio, para ambos niveles de gobierno, los esquemas de coparticipación e ingresos compartidos representan un 78% de los recursos percibidos (véanse el cuadro 5.4 y el gráfico 5.3). La diferencia entre gobiernos intermedios y locales radica principalmente en los ingresos por regalías y por la explotación de recursos no renovables, y en este caso los municipios (16%) tienden a recibir mayores participaciones que las regiones (10%). Mientras que los GSN de Colombia y Perú poseen las más notables participaciones en el total de las transferencias por concepto de regalías, los GSN de Brasil y México presentan las participaciones más bajas. La situación inversa se presenta en relación con las transferencias de capital y otras transferencias, ya que estas representan el 18% del total de las transferencias percibidas por las regiones y el 13% de las obtenidas por los gobiernos locales.

CUADRO 5.4. Composición de las transferencias intergubernamentales, gobiernos subnacionales, países seleccionados de ALC, circa 2012–13

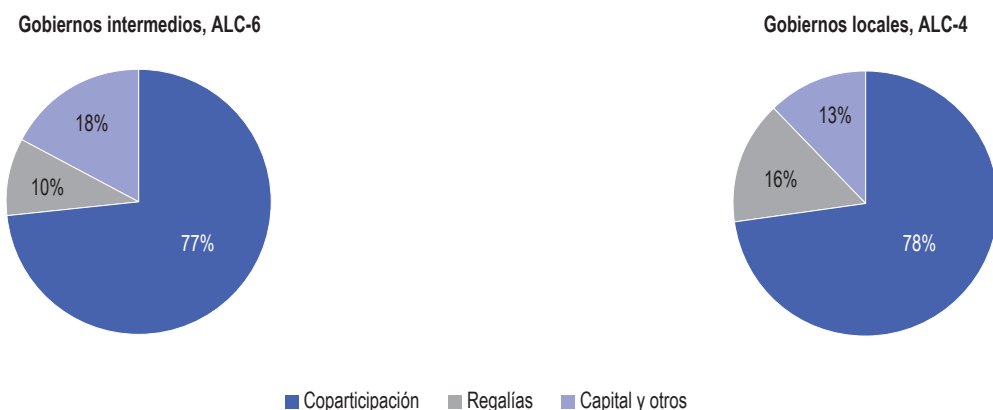
(transferencias por coparticipación, regalías y capital como porcentaje del total de transferencias)

	Coparticipación	Regalías	Capital y otros
Gobiernos regionales			
Argentina (2010)	64%	10%	26%
Brasil (2011)	94%	1%	5%
Colombia (2009)	74%	24%	2%
México (2013)	75%	1%	24%
Perú (2014)	88%	12%	
Uruguay (2012)	69%		31%
ALC-6	77%	10%	18%
Gobiernos locales			
Chile (2013)	79%		21%
Colombia (2009)	80%	12%	8%
Ecuador (2013)	84%	6%	10%
Perú (2014)	71%	29%	
ALC-4	78%	16%	13%

Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos fiscales subnacionales del BID.

GRÁFICO 5.3. Composición de las transferencias intergubernamentales, gobiernos subnacionales, promedio de ALC, circa 2012–13

(transferencias por coparticipación, regalías y capital como porcentaje del total de transferencias)



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos fiscales subnacionales del BID.

Capacidad igualatoria

El cuadro 5.5 muestra los efectos igualatorios de los sistemas de transferencias de nueve países de la región. Si bien la capacidad fiscal de los GSN en ALC es muy desigual, en promedio las transferencias fiscales reducen esas disparidades en alrededor de un tercio (sin contar el

caso excepcional de México), a la luz de la distribución Gini de los ingresos propios, y en más de la mitad en relación con la diferencia entre el gobierno intermedio de mayor capacidad y el de menor capacidad. Aunque ningún país de la región ha implementado sistemas explícitos de transferencias de igualación, es posible explicar este efecto igualatorio a partir de los elementos

RECUADRO 5.1. Mediciones de la igualación fiscal y fuentes de datos

En estas páginas la *capacidad fiscal* de los GSN se estima a través de una variable que captura el nivel per cápita de los ingresos propios. Ciertamente, el uso de esta *proxy* presenta limitaciones, entre otras, porque no captura fielmente el potencial de generación de ingresos y/o las variaciones en el esfuerzo fiscal ejercido por los entes descentralizados. Asimismo, en la comparación dentro de y entre países, no reconoce las posibles diferencias en la asignación de potestades de ingresos. Como se ha documentado en capítulos anteriores y en los estudios de casos contenidos en esta publicación, la capacidad fiscal entendida como la cantidad de ingresos que potencialmente un GSN obtendría si ejerciera un nivel promedio de esfuerzo debería idealmente medirse a través de estimaciones que capturen la base tributaria de que disponen y de una tasa tributaria representativa.

No obstante estas limitaciones, el presente análisis se basa en la estimación del coeficiente de Gini para los ingresos propios per cápita y la razón entre el nivel per cápita del GSN con mayor y menor ingreso propio recaudado (distinguiendo entre gobiernos intermedios y locales), y la comparación de estos estadísticos antes y después de obtener transferencias fiscales intergubernamentales. Los valores más bajos luego de realizadas las transferencias evidenciarían la efectividad global de los sistemas de transferencias fiscales para reducir las disparidades en cuanto a la capacidad fiscal. Del mismo modo, para identificar la contribución a la igualación de la capacidad fiscal de cada componente de las transferencias, se analiza el impacto acumulativo a partir de los ingresos propios, sumando ingresos compartidos, regalías, transferencias de capital y otros recursos transferidos a los GSN. Una reducción en el valor del coeficiente de Gini, al acumular los rubros de ingresos, significaría una mejora en el poder igualatorio de dicho componente adicionado, mientras que un aumento representaría una desmejora.

Para los análisis efectuados aquí, se emplean los datos de la base de datos fiscales subnacionales del BID, que a partir de las estadísticas presupuestarias oficiales de los países se han homologado conforme la metodología de las *Government Finance Statistics* (FMI, 2014). Esta estrategia permite una mayor consistencia de conceptos contables y presupuestales, y facilita una comparabilidad entre países más adecuada y rigurosa.

Finalmente, para analizar el desajuste de las transferencias actuales vis-à-vis las propuestas de transferencias de igualación que se ofrecen en los estudios de casos, se emplean gráficos de dispersión y estadísticos de concentración que muestran de manera comparada las ventajas de adoptar un criterio de disparidad fiscal para aumentar el poder igualatorio de las transferencias. Como se explica en el capítulo metodológico, para los estudios de casos se usan diversas metodologías para estimar las necesidades de gasto y la capacidad fiscal, tales como las normas de gasto y los sistemas de ingresos representativos, entre otras estrategias de estimación, a partir de los datos fiscales y de ejecución presupuestaria, y de datos socioeconómicos oficiales de cada país.

ecualizadores incluidos en los esquemas de transferencias de ingresos compartidos, como la igualación per cápita, la pobreza o la ruralidad prevalentes en los territorios.

Detrás de los promedios regionales se esconden profundas diferencias entre países. A nivel intermedio, el sistema de transferencias de México presenta el mayor grado de igualación

CUADRO 5.5. Efectos igualatorios de los sistemas de transferencias, capacidad fiscal, gobiernos subnacionales, países seleccionados de ALC, 2005–12
(coeficiente de Gini ponderado por población y razón máximo/mínimo)

País	Coeficiente de Gini ponderado				Razón máximo/mínimo			
	Antes		Después		Antes		Después	
	2005	2012	2005	2012	2005	2012	2005	2012
ALC (GR)								
Argentina	0,18	0,16	0,14	0,16	10,84	7,09	4,34	4,02
Brasil	0,21	0,21	0,15	0,16	6,71	5,81	3,75	3,67
Colombia	0,37	0,34	0,25	0,23	48,89	35,07	12,40	13,00
México	0,45	0,39	0,10	0,09	17,06	14,23	2,49	2,18
Uruguay	0,28	0,25	0,19	0,16	8,00	7,56	3,21	3,58
Promedio	0,30	0,27	0,17	0,16	18,30	13,95	5,24	5,29
ALC (GL)								
Bolivia	0,27	0,32	0,16	0,22				
Brasil	0,49	0,46	0,24	0,22				
Chile	0,46	0,52	0,27	0,27				
Costa Rica	0,40	0,34	0,33	0,27				
Colombia	0,46	0,43	0,25	0,23				
Ecuador	0,58	0,51	0,35	0,36				
Honduras	0,52	0,45	0,37	0,33				
Promedio	0,46	0,43	0,28	0,27				
OCDE								
Alemania	0,06	0,06	0,02	0,02	1,70	1,70	1,20	1,10
Australia	0,05	0,07	0,00	0,00	4,80	7,50	1,00	1,00
Canadá	0,10	0,11	0,07	0,08	2,40	2,40	1,70	1,80
China	0,33	0,31	0,25	0,18	14,40	10,30	9,50	5,30
Dinamarca	0,08	0,06	0,04	0,03	2,20	1,40	2,00	1,20
España	0,15	0,13	0,04	0,05	2,10	3,00	1,40	1,40
Finlandia	0,11	0,12	0,03	0,05	1,80	1,80	1,10	1,40
Italia	0,21	0,19	0,10	0,04	6,10	4,50	1,30	1,30
Noruega	0,13	0,13	0,05	0,04	2,20	2,10	1,30	1,20
Suecia	0,06	0,07	0,01	0,01	1,40	1,50	1,10	1,10
Suiza	0,15	0,17	0,11	0,11	3,80	4,30	2,50	2,60
Promedio	0,13	0,13	0,07	0,06	3,90	3,68	2,19	1,76

Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos fiscales subnacionales del BID y OCDE (2014).

Notas: Para Argentina y Brasil se utilizan datos de 2010 y para Chile (gobiernos locales), de 2003. En los casos de Bolivia, Ecuador y Chile (gobiernos locales) se emplean datos de 2009.

de la capacidad fiscal entre sus estados, pues logra reducir las disparidades hasta en dos tercios, mientras que los sistemas de Brasil, Colombia y especialmente Argentina son menos potentes. En el caso de las transferencias a los gobiernos locales, los sistemas de Brasil, Colombia y Chile son más efectivos en reducir disparidades (hasta la mitad).

Además, la magnitud de los efectos de igualación permaneció casi inalterada entre 2005 y 2012, sin presentar ninguna mejoría significativa a pesar del crecimiento en el volumen de las transferencias que se experimentó en este período como proporción del financiamiento de los GSN de la región. El hecho de que buena parte del crecimiento reciente se deba a transferencias por recursos naturales puede haber influido en que no se hayan registrado mejoras en los efectos de igualación. Más notable aún es que, no obstante la mayor igualación observada luego de las transferencias, las disparidades remanentes en cuanto a la capacidad fiscal son considerables (i.e., en promedio para la región los ingresos disponibles después de las transferencias del gobierno intermedio más boyante superan cinco veces a los del gobierno menos favorecido).

Como punto de comparación, en los esquemas de transferencias de igualación de una muestra de países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se observa que mermaron más de la mitad las diferencias en cuanto a la capacidad fiscal de sus GSN (medida por el coeficiente de Gini y en relación con la diferencia entre el GSN de mayor capacidad y el de menor capacidad) (OCDE, 2014). Este nivel de ecualización fue muy similar en todos los países, excepto en Canadá y Suiza, al contrario de las marcadas diferencias expuestas en el caso de ALC. En Australia, Alemania y algunos países escandinavos, las disparidades prácticamente desaparecieron. En promedio, entre 2005 y 2012, los países de la OCDE lograron aumentar el poder igualador de sus sistemas de transferencias.

A fin de identificar los esquemas con mayor y menor grado de igualación, en el cuadro 5.6 se expone la disparidad de manera individual y acumulativa de los diversos componentes del sistema de transferencias de cada país. Los resultados evidencian que los sistemas de coparticipación de ingresos nacionales presentan significativos grados de ecualización de la capacidad fiscal entre

CUADRO 5.6. Efectos de igualación por componente de los sistemas de transferencias
(coeficiente de Gini ponderado por población)

		Efectos acumulados por componente						
		Ingresos propios	1 + Coparticipaciones	2 + Transf. discrecionales	3+ Regalías	4 + Cofinan./ transf. de capital	5 + Transf. condicionadas	6+ Ingresos totales
País	Año	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Gobiernos regionales								
Argentina	2010	0,3125	0,2097	0,2088	0,2269			0,22698
Brasil	2011	0,2158	0,1440		0,1424			0,1609
Colombia	2009	0,2734	0,1784		0,2215	0,2215		0,2201
México	2013	0,2277	0,1192		0,1264		0,1864	0,1528
Perú	2014	0,3186	0,1414		0,1396			0,1396
Uruguay	2012	0,2550	0,1541				0,2050	0,1541
Gobiernos locales								
Chile	2013	0,4410	0,1940			0,2200		0,2730
Colombia	2009	0,4670	0,2147		0,2245	0,2181		0,2266
Ecuador	2014	0,2956	0,2022		0,2176			0,1630
Perú	2014	0,6540	0,4060		0,4800			0,4980

Fuente: Estimaciones propias a partir de la base de datos fiscales subnacionales del BID; Díaz y Viscarra (2015).

sus regiones. En todos los países los sistemas de coparticipación reducen en promedio de 1/3 a 1/2 las desigualdades iniciales en ingresos propios per cápita. En México es evidente cómo las participaciones y las aportaciones muestran distribuciones más uniformes que compensan los dispares pero bajos niveles de ingresos propios estatales. En Brasil las participaciones a estados se reparten de forma más concentrada aunque se focalizan en los estados menos desarrollados del norte y del nordeste del país. No obstante, la obsolescencia de los coeficientes de distribución fijos desde 1989²⁶ no reconocen los avances económicos y fiscales de los estados de la región centro-oeste (Ter-Minassian, 2013; Prado, 2011). Como ya se mencionó, el efecto igualatorio de los sistemas de coparticipaciones podría tener su fundamento en el uso de elementos que buscan nivelar disparidades en cuanto a la pobreza y al acceso a servicios públicos, entre otros.

No obstante estos efectos igualadores, en algunos casos existe una disonancia entre las capacidades fiscales de los GSN y la coparticipación. En Uruguay, la correlación entre ingresos propios y transferencias per cápita, si bien es negativa, resulta débil. En Argentina, la misma correlación es positiva, y es particularmente alta para las transferencias discrecionales. En este país, resalta el caso de la provincia patagónica de Tierra del Fuego, por ejemplo, la cual posee la menor población del país y los más elevados ingresos propios per cápita, mientras que a su vez recibe las mayores transferencias automáticas per cápita. Santa Cruz, con condiciones demográficas y económicas similares, recibe las mayores transferencias no automáticas per cápita.

Las regalías tienden a ser regresivas y a empeorar las desigualdades en los ingresos per cápita de las distintas regiones. Es notable que en Perú y Colombia, y en menor medida en México, los recursos de regalías aumenten dichas disparidades. En los indicadores, las regalías presentan valores superiores a los de los recursos propios u otros transferidos, lo cual pone de relieve la altísima desigualdad inherente en su reparto. En cuanto al efecto acumulativo, en Perú a nivel municipal,

en México a nivel estatal y en Colombia para ambos niveles, la introducción de regalías revierte de manera significativa el efecto ecualizador del Foncomún, las participaciones y el Sistema General de Participaciones (SGP), respectivamente. Esto se debe sobre todo al carácter devolutivo de las mismas, que solo beneficia a una minoría de entidades territoriales aledañas a los sitios donde se realiza la actividad de explotación.

Por su parte, para Colombia y Brasil, el cofinanciamiento y los convenios de transferencias, respectivamente, también tienen efectos regresivos sobre la distribución de la capacidad fiscal. Del mismo modo, en Chile se documenta cómo las transferencias de capital, en su mayor parte el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), incrementan las disparidades en cuanto a los ingresos públicos. Este resultado estaría obedeciendo al hecho de que las entidades territoriales más desarrolladas son igualmente las más capaces, desde el punto de vista técnico y administrativo, para cumplir con las directrices técnicas de aval de los proyectos de los sistemas de inversión pública, o las mejor posicionadas desde el punto de vista financiero para hacer el *pari-passu* de proyectos o para acceder al endeudamiento.

Finalmente, los esquemas con elementos de igualación más prominentes de la región, a saber: el Foncomún de Perú y el FCM de Chile, contribuyen a reducir a la mitad las disparidades en materia de capacidad fiscal. Pero no obstante el poder igualador de estos fondos, las disparidades en cuanto a los ingresos públicos remanentes son significativas, y por lo tanto es probable que el tamaño relativamente pequeño de las aportaciones al FCM, por ejemplo, vis-à-vis las disparidades en la capacidad fiscal, al igual que algunos criterios de igualación per cápita inherentes a su fórmula, limiten su suficiencia.

²⁶ Aunque el Fondo de Participaciones Estadales (FPE) fue reformado en 2013 (Ley 143), los criterios de distribución quedaron virtualmente inalterados para la mayor parte del porcentaje de recursos a asignar, manteniéndose para 2016 en adelante los mismos niveles de transferencias recibidas en 2015.

Desequilibrio entre asignaciones actuales y disparidades fiscales subnacionales

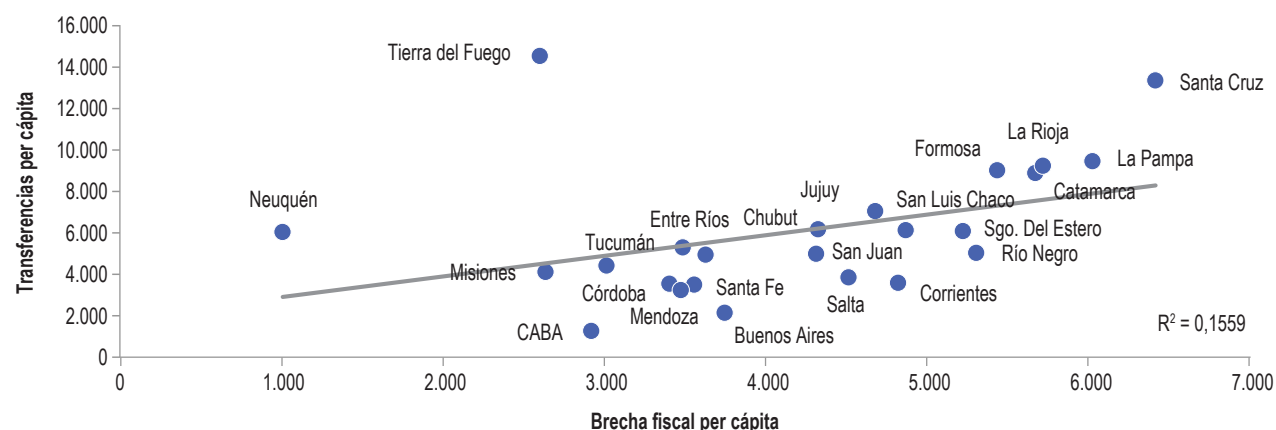
Las asignaciones de las transferencias fiscales intergubernamentales en ALC adolecen de un desajuste en relación con las brechas fiscales subnacionales existentes. Sobre la base de las estimaciones de las brechas fiscales subnacionales para Argentina (capítulo 6), Brasil (Muñoz y Viscarra, de próxima publicación), Colombia (capítulo 7), México (capítulo 9), Perú (capítulo 10) y Uruguay (capítulo 11), los gráficos que siguen (gráficos 5.4 a 5.9) muestran que, en promedio para la región, hay una correlación positiva entre estas y el nivel de transferencias fiscales percibidas. Es decir, en la medida en que aumentan las brechas fiscales subnacionales, los sistemas de transferencias vigentes entregan más recursos. Si bien esta tendencia general parecería estar en línea con el concepto de igualación fiscal, dicha asociación es diferente entre los distintos países: mientras que esta correspondencia es fuerte para México y moderada para Colombia y Uruguay, resulta débil para los casos de Argentina, Brasil y Perú.

Del mismo modo, al interior de los países analizados existe un desequilibrio entre las dos variables, debido a la presencia de casos particulares

que distorsionan dicha relación. Por ejemplo, en Argentina la provincia de Santa Cruz posee una de las brechas fiscales más bajas del país pero recibe los mayores niveles per cápita de transferencias. Asimismo, en Perú se puede percibir una alta distorsión en tanto las seis regiones que albergan municipalidades con los mismos niveles de disparidad fiscal reciben muy diferentes montos de transferencias, siendo el más notorio el caso de los municipios de la región de Cusco, que reciben en promedio tres veces el nivel de transferencias percibido por los municipios de las otras cinco regiones (Ancash, Pasco, Piura, Loreto y La Libertad). Por el contrario, en México existe una correspondencia bien ajustada entre brechas fiscales y transferencias, en tanto todos los estados se encuentran muy cerca del promedio.

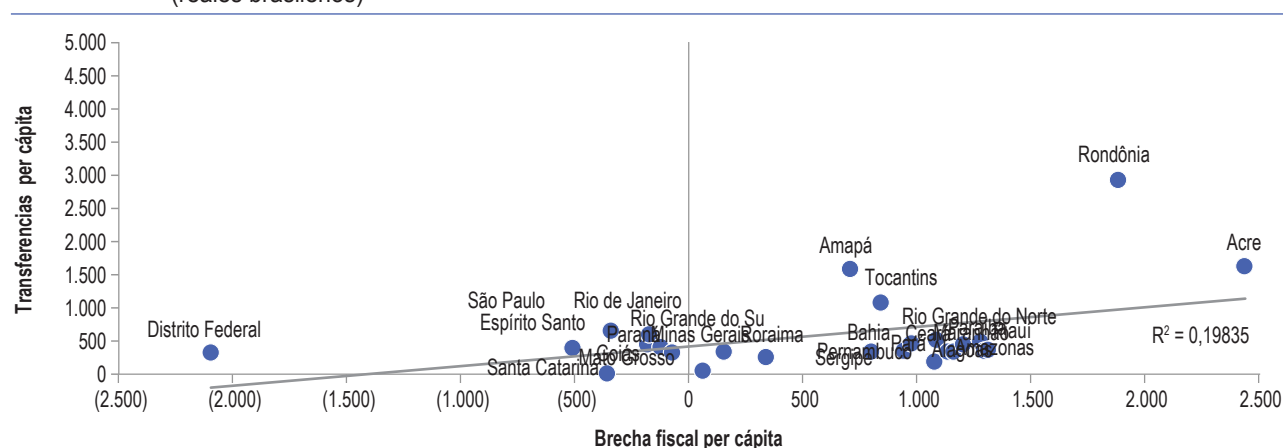
De igual forma, las transferencias actuales presentan una distribución más desigual que la que se podría conseguir si se empleara el criterio de disparidad fiscal para repartirlas. El cuadro 5.7 indica que, para todos niveles de gobierno de los países de la muestra, excepto Colombia, los estadísticos de dispersión y concentración son más altos para la situación actual que para el hipotético (e ideal) caso en que se buscara cerrar completamente las brechas fiscales subnacionales. En particular, el coeficiente de Gini podría reducirse en un tercio

GRÁFICO 5.4. Correlación de transferencias actuales y brechas fiscales, provincias de Argentina, 2010
(pesos argentinos)



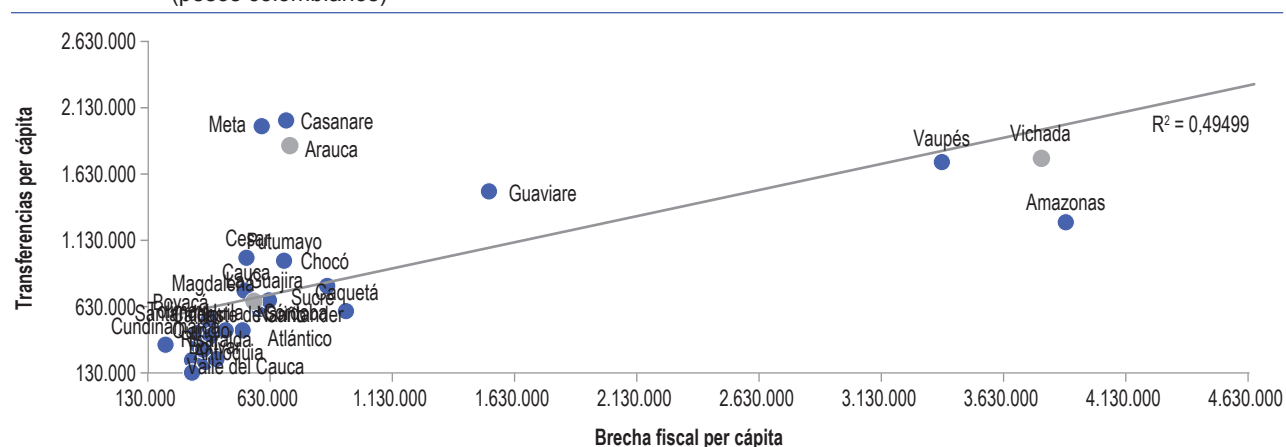
Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos fiscales subnacionales del BID y Porto (2015).

GRÁFICO 5.5. Correlación de transferencias actuales y brechas fiscales, estados de Brasil, 2014
(reales brasileños)



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos fiscales subnacionales del BID y Muñoz y Viscarra (2017).

GRÁFICO 5.6. Correlación de transferencias actuales y brechas fiscales, departamentos de Colombia, 2014
(pesos colombianos)



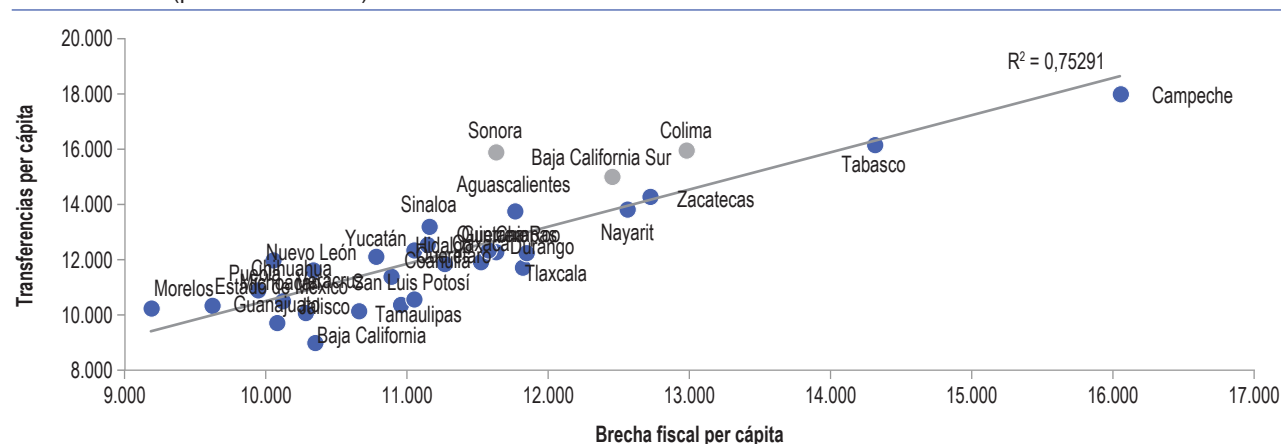
Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos fiscales subnacionales del BID y Bonet y Ayala (2015).

para los gobiernos intermedios (con excepción de México, donde la reducción sería marginal) y dos tercios para los gobiernos locales.

Colombia constituye un caso interesante, pues debido a las altas disparidades en cuanto a las necesidades y capacidades fiscales al interior del país, hay entidades territoriales que necesitan muchas

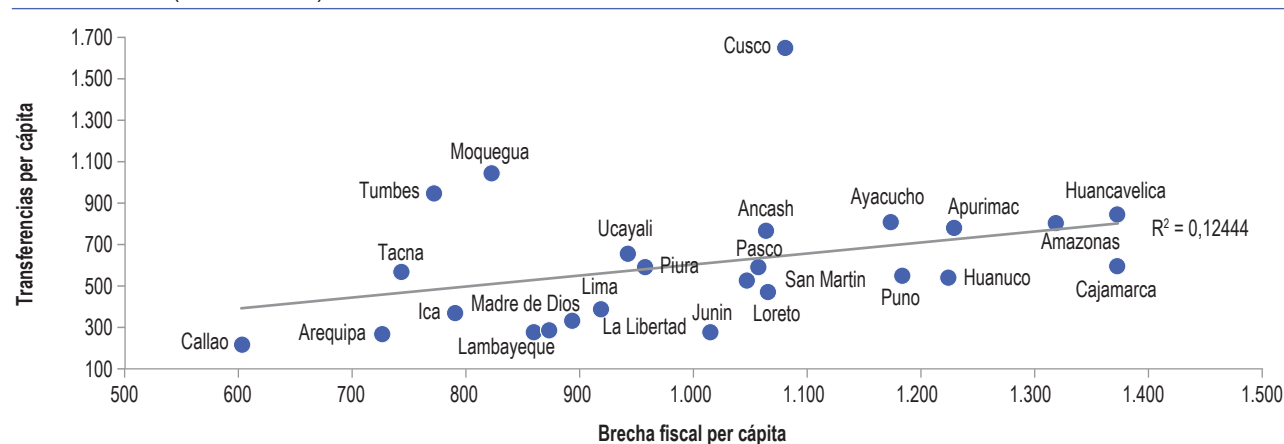
más transferencias por habitante que otras. De esta manera, Bonet y Ayala (2015) argumentan que, para que haya más equidad en términos de que la necesidad de gasto por habitante iguale a la capacidad fiscal en todos los entes territoriales del país, debe existir más desigualdad en la distribución de las transferencias.

GRÁFICO 5.7. Correlación de transferencias actuales y brechas fiscales, estados de México, 2013
(pesos mexicanos)



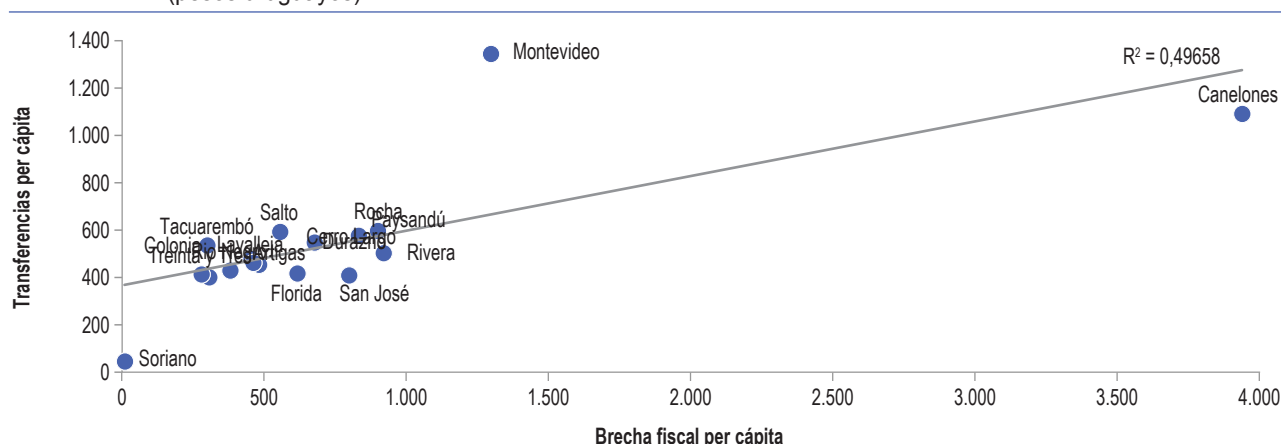
Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos fiscales subnacionales del BID y Rodríguez Pueblita (2015).

GRÁFICO 5.8. Correlación de transferencias actuales y brechas fiscales, gobiernos locales por región, Perú, 2014
(nuevos soles)



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos fiscales subnacionales del BID y Casas (2015).

GRÁFICO 5.9. Correlación transferencias actuales y brechas fiscales, gobiernos departamentales de Uruguay, 2013
(pesos uruguayos)



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos fiscales subnacionales del BID y Muinelo, Kyriacou y Roca-Sagalés (2015).

CUADRO 5.7. Asignación de transferencias y brechas fiscales, gobiernos subnacionales, países de ALC y años seleccionados (cifras en términos per cápita)
(coeficiente de variación, razón máximo/mínimo y coeficiente de Gini)

	Argentina 2010		Colombia 2014		México 2013		Brasil 2014		Uruguay 2013	
Gobiernos intermedios	Transf. reales	Disparidad fiscal	Transf. reales	Disparidad fiscal	Transf. reales	Disparidad fiscal	Transf. reales	Disparidad fiscal	Transf. reales	Disparidad fiscal
Coeficiente de variación	0,54	0,31	0,76	1,23	0,17	0,12	1,12	0,59	0,33	0,25
Máximo/mínimo	11,34	6,43	20	24	2,00	1,75	425	62	3,48	2,23
Coeficiente de Gini	0,28	0,17	0,39	0,49	0,09	0,08	0,53	0,51	0,17	0,11
	Brasil 2014		Colombia 2014		Perú 2014		Ecuador 2014			
Gobiernos locales	Transf. reales	Disparidad fiscal	Transf. reales	Disparidad fiscal	Transf. reales	Disparidad fiscal	Transf. reales	Disparidad fiscal		
Coeficiente de variación	0,74	0,24	0,83	0,95	196,95	0,37	0,77	0,55		
Máximo/mínimo	855	265	99		165,02	6,53	14,61	131,02		
Coeficiente de Gini	0,34	0,11	0,29	0,34	0,46	0,16	0,35	0,28		

Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos fiscales subnacionales del BID, sobre la base de Porto (2015); Rodríguez Pueblita (2015); Bonet y Ayala (2015); Muñoz y Viscarra (2017); Muinelo, Kyriacou y Roca-Sagalés, (2015); Díaz y Viscarra (2016).

6

Argentina

El federalismo fiscal argentino ha transitado por distintas formas de organización desde la Constitución Nacional de 1853/60 (Núñez Miñana, 1973).²⁷ En una primera etapa se adoptó el modelo de “separación de fuentes tributarias”: la nación recaudaba los impuestos sobre el comercio exterior y las 14 provincias los impuestos que recaían sobre actividades internas. Estos eran recaudados por la nación en los distritos federales: la Capital Federal y los nueve territorios nacionales. Esta primera etapa muestra un sector público con gran predominio del gobierno nacional, que disponía de los impuestos sobre el comercio exterior, los más importantes en aquella época. Estos recursos constituían el 90% del total de los recursos tributarios nacionales entre 1870-80.

A partir de 1890 comenzó la segunda etapa. Se acordó una nueva organización fiscal de acuerdo con la cual los impuestos sobre el consumo y la producción pasaron a ser fuente concurrente de la nación y de las provincias. Hacia 1920 los impuestos sobre el comercio exterior habían disminuido su participación al 60% de los recursos nacionales, cifra significativamente inferior a la de la etapa previa.

En la tercera etapa, que llega hasta nuestros días, se adoptaron regímenes de transferencias (régimen de coparticipación de impuestos [RCI] y otras transferencias), mecanismos por los que la recaudación se centraliza en cabeza del gobierno nacional y el producido se reparte entre la nación y

el conjunto de las provincias (“distribución primaria”) y la parte provincial entre cada una de ellas (“distribución secundaria”). Los impuestos sobre el comercio exterior siguen en la esfera del gobierno nacional, en tanto que las provincias pueden seguir utilizando como recursos propios aquellos que no colisionen con los incluidos en el RCI. Los recursos propios de las provincias están establecidos y limitados por las leyes de coparticipación.

En las dos primeras etapas los gobiernos provinciales²⁸ debían ajustar sus gastos a su restricción presupuestaria. Las provincias “ricas” podían financiar niveles de gasto público muy superiores a los de las provincias “pobres”. El “desequilibrio horizontal” era notable: las provincias avanzadas, en promedio, tenían un gasto per cápita cinco veces superior al de las provincias rezagadas. A nivel de provincias las diferencias eran más drásticas. Por ejemplo, el gasto per cápita en Buenos Aires era 15 veces superior al de Corrientes; el de Santa Fe nueve veces superior al de Corrientes (cuadro 6.1). Estas diferencias se trasladaban a las condiciones de vida de los residentes en las distintas jurisdicciones. Existía un mecanismo

²⁷ Para las raíces históricas del régimen federal argentino, véase Cortés Conde (2014).

²⁸ Véase el anexo 6.1 para la división político-territorial actual de la Argentina y las principales variables provinciales. Para la clasificación de las provincias (avanzadas, de baja densidad, intermedias y rezagadas), véase la sección sobre disparidades fiscales horizontales.

de “igualación fiscal” previsto en el art. 67 inc. 8 de la Constitución, los “Aportes del Tesoro Nacional”, pero su significación cuantitativa era escasa.

Las principales características de la evolución de la tercera etapa, hasta la actualidad, se describen a continuación. Por un lado, los recursos provinciales provenientes de los RCI fueron incrementando su participación en el financiamiento de los gastos provinciales (y disminuyendo en consecuencia la “correspondencia fiscal”); por otro lado, la “distribución secundaria” se hizo cada vez más redistributiva con cargo a las provincias avanzadas (denominación resultante de la realidad o de la suposición) y, en particular, a Buenos Aires. Este proceso adoptó distintas formas y tuvo su lado “bueno” y su lado “malo”. El lado bueno es que permitió una cierta convergencia en los indicadores sociales más importantes (anexo 6.2). El lado malo tiene distintas dimensiones. En primer lugar, se separaron las decisiones de gastar y de recaudar en los gobiernos provinciales, generando incentivos para conductas fiscales irresponsables. En segundo lugar, a lo largo del tiempo el gobierno nacional estableció condicionamientos para el aprovechamiento del potencial tributario propio (con avances sobre las bases imponibles provinciales y limitaciones a las alícuotas) y para la asignación de los gastos de las provincias (al condicionarse el uso de los fondos transferidos). El gobierno nacional tomó el control del RCI y logró imponer a las provincias políticas que las perjudicaban. Las provincias pasaron a ser dependientes tanto desde el punto de vista financiero como desde el punto de vista político. El gran financiamiento nacional en algunas provincias generó ventajas electorales para los gobiernos en el poder (Gervasoni y Porto, 2013).

El sistema de transferencias fiscales intergubernamentales²⁹

Una de las instituciones fiscales más importantes de la Argentina es el régimen de transferencias intergubernamentales. Por mucho tiempo se reguló con leyes de larga duración, que se fueron perfeccionando a medida que se aprovechaban las enseñanzas obtenidas a partir de su funcionamiento en la

práctica. No obstante, hace más de 40 años que el régimen está en crisis, lo cual se evidencia en la desarticulación que ha sufrido desde comienzos de los años ochenta. Es conveniente remitirse a las disposiciones constitucionales y legales, ya que, como expresa Musgrave (1996), la forma en que funciona un instrumento fiscal es materia de la economía, pero los propósitos para los que ha sido creado dependen de los objetivos y valores de la sociedad.

Las transferencias intergubernamentales están contempladas en la Constitución Nacional de 1853. El art. 67º inc. 8 incluye entre las atribuciones del Congreso la de “acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”. Actualmente estos se denominan “Aportes del Tesoro Nacional” (ATN). Para dar una perspectiva histórica y política a las transferencias intergubernamentales en Argentina, es interesante y útil detenerse en la fundamentación de ese inciso. Según el constitucionalista González Calderón (1958), esta disposición es una particularidad del federalismo argentino, introducida por los constituyentes, ya que ni en la Constitución norteamericana (que fue utilizada como referencia) ni en el proyecto de Alberdi se encuentra prevista la situación de las provincias. Fue el instrumento que previeron para compatibilizar el régimen federal de autonomía de las 14 provincias —como base para la organización del país— y las diferencias económicas, que debían compensarse para posibilitar el ejercicio pleno de las autonomías:

“No pudo escapar a la perspicaz penetración de los convencionales de Santa Fe el concepto de que la *capacidad económica* de las provincias es el más sólido cimiento y a la vez el baluarte de su autonomía política, ni tampoco pudieron ignorar la precaria situación de muchas aquellas que, desde ese punto de vista, las incapacitaba

²⁹ El caso Argentino ha sido estudiado por distintos autores, entre otros: Ávila (2000), FIEL (1993), Gervasoni y Porto (2013), Jones, Sanguinetti y Tomassi (2000), Llach (2013), Núñez Miñana (1973), Piffano (2005), Porto (1990, 2004), Porto y Sanguinetti (2001).

en parte para gozar de los beneficios y privilegios derivados de dicha autonomía (...) Los constituyentes, pues, tuvieron que aceptar las autonomías provinciales tal cual eran, y dado como ineludible este punto de partida, su deber fue arbitrar los medios adecuados para obviar las dificultades que rodeaban sus patrióticos propósitos. Estas circunstancias son las que fundamentan y explican el inc. 8 del art. 67” (González Calderón, 1958: 408).

Siguiendo esta interpretación, el origen de los ATN es la “igualación fiscal”.

Estas transferencias fueron de escasa significación cuantitativa, lo que llevó, por un lado, a que existieran grandes diferencias interprovinciales en la provisión de bienes públicos y cuasi-públicos subnacionales (cuadro 6.1) y, por otro lado, a que el gobierno nacional se hiciera cargo de la provisión de esos bienes en muchas jurisdicciones para garantizar la “igualación fiscal”.

En 1934, al modernizarse el sistema tributario nacional (introducción de los impuestos a los ingresos, a las ventas y unificación de los impuestos internos) se legislaron los primeros regímenes de coparticipación. Los objetivos de estos regímenes pueden apreciarse a partir de lo expuesto en la Memoria de la Secretaría de Hacienda de 1935:

“El ejercicio de 1935 es el primero en que fue aplicada la Ley de Unificación de los impuestos internos al consumo y en el que las provincias y la municipalidad de la Capital Federal participaron en el producido de los impuestos nacionales a los réditos y a las ventas. Se tiende de esa forma “a racionalizar la tarea de percibir las rentas de los distintos organismos del Estado, encomendándola en escala cada vez mayor a la autoridad administrativa central. Se asegura de esa forma la efectiva igualdad de cargas impositivas en todo el territorio nacional, principio que, a pesar de hallarse bajo el amparo de la Constitución, ha sido

desvirtuado con frecuencia en la práctica. Se reduce el costo de percepción (...) Las rentas se distribuyen con mayor equidad y se benefician los distritos pobres con el excedente de las regiones con recursos fáciles y abundantes. Las entidades que participan en la distribución pueden hacer sus cálculos financieros sobre bases seguras, ajustar su actividad a planes orgánicos y emprender obras de aliento”.

En esa cita aparecen en forma explícita los objetivos que la teoría normativa del federalismo fiscal asigna a las transferencias. También se contemplaban con claridad algunos riesgos que surgían al separar las decisiones provinciales de gastar y recaudar:

“Los efectos beneficiosos que pueden derivarse para el crédito de las provincias de este nuevo sistema de percepción de sus recursos son evidentes. Pero si se quiere que tales efectos se realicen y produzcan resultados duraderos, es necesario que concorra la acción inteligente de los gobiernos locales. El crédito que se funda en las rentas cuya percepción está a cargo de la Nación, es limitado, pero puede ser multiplicado por las entidades locales si lo cuidan, defendiendo el equilibrio de sus finanzas; manteniendo una razonable relación entre el monto de su deuda y el de sus recursos; utilizando los fondos obtenidos en préstamo para acrecentar su riqueza productiva y cumpliendo puntualmente las obligaciones contraídas”.

La ponderación del objetivo de igualación fiscal ha sido creciente a lo largo del tiempo. En los regímenes de 1935 la redistribución era moderada, ya que el único ponderador con esa característica era la población.

En una segunda etapa —a partir de 1947— se acentúa el objetivo redistributivo. En el Mensaje de Elevación del Poder Ejecutivo al Congreso Nacional de la Ley 12.956 (1946) se expresa:

“el 2% se distribuirá inversamente proporcional a la población (...) Este nuevo factor de distribución tiene por miras favorecer a las provincias dotadas de menos recursos e iniciar así una política tendiente a levantar el nivel de importancia de las mismas (...) se hace necesario implantar un nuevo índice que actúe en forma inversa a los anteriores y que (...) favorezca en forma

acentuada a los Estados con menores recursos”.³⁰

³⁰ En 1947 el 75,8% de la población se concentraba en las jurisdicciones avanzadas (de mayor nivel socioeconómico) y el 24,2% en las jurisdicciones de nivel intermedio o rezagadas. El 2% favorecía de esa forma a las jurisdicciones de baja población y menor nivel económico. En 1947 las hoy denominadas jurisdicciones de baja densidad no eran provincias. Cuando se transformaron en tales el 2% benefició a las de menor

CUADRO 6.1. Dinámica del gasto per cápita provincial 1900–2010
(promedio = 100)

	1900	1916	1934	1960	1970	1980	1986	1995	2000	2010
Promedio total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Avanzadas	124	112	111	96	92	86	75	83	87	83
Ciudad de Buenos Aires	161	126	130	87	103	113	81	107	115	118
Buenos Aires	152	119	113	94	80	81	60	70	80	71
Santa Fe	97	89	87	86	101	94	101	90	88	90
Córdoba	46	73	71	113	94	82	88	105	83	99
Mendoza	92	144	164	132	141	98	117	103	100	93
Baja densidad				156	243	215	282	217	209	216
Chubut				151	209	185	225	178	145	187
Santa Cruz				470	453	436	592	350	405	413
La Pampa				165	193	219	236	179	187	210
Neuquén				94	215	155	203	163	241	225
Río Negro				116	196	207	336	235	140	128
Tierra del Fuego					487	433	439	493	387	356
Intermedias	69	83	88	105	101	114	131	117	104	108
San Juan	65	60	205	134	127	170	145	164	136	110
San Luis	42	57	59	163	125	165	174	180	136	153
Entre Ríos	77	88	76	100	105	101	118	115	115	121
Tucumán	86	105	78	83	84	82	93	89	80	101
Salta	38	59	56	103	91	121	180	105	92	84
Rezagadas	26	49	42	104	104	125	141	121	115	122
La Rioja	34	31	28	125	157	217	335	235	247	177
Catamarca	31	33	19	162	144	174	208	202	159	181
Corrientes	10	57	40	130	107	106	127	83	80	81
Jujuy	66	73	81	105	107	138	129	127	118	122
Misiones				94	90	99	107	98	95	92
Chaco				92	87	124	126	101	113	125
Santiago del Estero	33	42	42	79	92	104	102	117	94	117
Formosa				76	125	160	221	157	148	173

Un paso adicional en la redistribución territorial se da a partir de 1959 por iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional, que modificó el proyecto que habían acordado los gobiernos provinciales en el que ya se había aumentado la importancia de la redistribución. En el Mensaje de Elevación de la Ley 14.788 (1958) del Poder Ejecutivo Nacional al Congreso se expresa:

“el régimen proyectado procura equilibrar adecuadamente los distintos factores que intervienen en el reparto, población, gastos, recursos, para evitar que la incidencia de algunos de ellos pueda llegar a perturbar el desenvolvimiento financiero de algunas provincias en provecho de otras. Se da, por ejemplo, el caso de algunas provincias de gran población y con bajo índice de recursos y gastos, que es menester contemplar para que puedan elevar el nivel de vida de sus habitantes, contando con los recursos imprescindibles para ello (...) a juicio del Poder Ejecutivo Nacional el sistema propuesto no resulta suficientemente justo y equitativo (...) razón por la cual en el proyecto que se eleva ha sido reemplazado”.

El reemplazo es del 17% del total por partes iguales y el 3% inverso a la población, propuesto por las provincias, al 25% del total por partes iguales.³¹ El resto, en los dos casos, se distribuía en porcentajes iguales por población, recursos propios y gastos realizados por cada provincia.

población, pero en ese conjunto había provincias “pobres” y “ricas”.

³¹ En 1960 las jurisdicciones avanzadas concentraban el 71,9% de la población, y el 28,1% correspondía a las 18 provincias restantes (incluidas las de baja densidad). La distribución del 25% por partes iguales tuvo un gran impacto sobre las transferencias per cápita: en las avanzadas, en conjunto, la transferencia per cápita fue un 69,3% inferior al promedio y en el resto fue superior al 169%. Estas diferencias, junto con las mencionadas en la nota al pie 30, constituyeron restricciones para las modificaciones futuras.

Un nuevo avance tiene lugar con la Ley 20.221 (1973) en la que se explicitan los objetivos del régimen y la utilización de prorratores de capacidad y necesidad fiscal. En el Mensaje de Elevación de la Ley se consagra como uno de los objetivos:

“reconocer la necesidad de un tratamiento diferencial a las provincias de menores recursos, a efectos de posibilitar a todas ellas la prestación de los servicios públicos a su cargo en niveles que garanticen la igualdad de tratamiento a todos sus habitantes”. [Y se agrega que] “la distribución por población se fundamenta en la estricta relación existente entre los servicios públicos provinciales y el número de habitantes. La distribución por brecha de desarrollo (...) se justifica por la necesidad de compensar la relativa debilidad de la base tributaria de las provincias más rezagadas. La distribución por dispersión demográfica obedece a la intención de tener en cuenta la situación especial de las provincias de baja densidad de población con respecto a la organización de la prestación de sus respectivos servicios públicos”.

En el último régimen —Ley 23.548 de 1988, vigente hasta la actualidad con modificaciones— la distribución deja de basarse en fórmulas y los porcentajes de participación de cada provincia se establecen en forma ad hoc. Esos porcentajes ad hoc reflejan parte de la historia y las turbulencias políticas y económico-fiscales de fines de los años setenta y comienzos de los ochenta.

La culminación de este proceso, tendiente a consagrar como objetivo explícito de política la “igualación” y como instrumento para su logro, la coparticipación de impuestos, se encuentra en la Constitución Nacional de 1994.

“La distribución entre la nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre

estas (...) será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional” (art. 75 inc. 2).³²

Esta cláusula excede la igualación fiscal, tal como sucede en Alemania, en cuya Constitución se establece el mandato, para todos los niveles de gobierno, de “establecer iguales condiciones de vida en el territorio federal” (art. 72).

Diferencias interprovinciales de gasto público por habitante: evolución de largo plazo³³

El cuadro 6.1 presenta la dinámica de las erogaciones per cápita de los gobiernos provinciales³⁴ para años seleccionados entre 1900 y 2000 (para cada año se normaliza el promedio de las provincias a 100).

Un resultado que se observa es el crecimiento de las erogaciones per cápita de los gobiernos de jurisdicciones rezagadas y de desarrollo intermedio. Este cambio está influido por la aparición de los regímenes de coparticipación. Este crecimiento resulta muy claro entre 1934 y 1960.

El gasto per cápita de 1934 puede ser explicado en buena medida por el producto interno bruto (PIB) per cápita,³⁵ debido a la inexistencia de transferencias significativas del gobierno nacional a las provincias.³⁶ El resultado era esperable, debido al funcionamiento del sistema federal de gobierno sin mecanismos de corrección: dado que no existían transferencias del nivel superior de gobierno (nación), cada provincia debía ajustar sus gastos a su restricción presupuestaria, estrechamente ligada a su base económica.

Hacia 1960 se había obtenido una relativa igualdad de los niveles de gasto provincial per cápita, con excepción del grupo de baja densidad. Los resultados de las estimaciones econométricas para 1960 indican una pérdida del poder explicativo de la variable PIB y un avance de las transferencias del gobierno nacional como variable explicativa.

Hacia 1980, al acentuarse la importancia de la Coparticipación Federal de Impuestos y dentro de su distribución la mayor ponderación de los prorrateadores redistributivos, se invierte la situación inicial: las mayores erogaciones per cápita —con excepción de las jurisdicciones de baja densidad— las exhiben el grupo de provincias rezagadas, seguidas por las intermedias, y el menor valor se registra en las avanzadas. Es notable el caso de las provincias de baja densidad con un gasto per cápita que duplica el promedio, resultado que se explica, en buena parte, por la utilización a lo largo del tiempo de prorrateadores basados en la inversa de población, partes iguales y dispersión de población.³⁷ La situación de 1980 se profundiza hacia 1986, se revierte parcialmente hacia 1995, y en 2000-10 se repiten las tendencias de 1960-86, aunque con diferencias al interior de los grupos.

La evolución descrita demuestra, por un lado, que las transferencias han desempeñado, hasta aproximadamente 1960, un rol para igualar el gasto per cápita entre las provincias; más tarde, revirtieron la situación inicial provocando un reordenamiento de las provincias en cuanto al gasto per cápita, con las de menores (mayores) recursos

³² Las disposiciones constitucionales y legales citadas se refieren a transferencias de recursos *entre provincias*. Estas transferencias entre regiones han sido criticadas con base en la idea de que el objetivo de la redistribución debe centrarse en las personas y no en las regiones.

³³ Esto se basa en Núñez Miñana y Porto (1984), Porto (1990) y actualizaciones.

³⁴ El agrupamiento de las provincias es de Núñez Miñana (1972), quien construyó un indicador compuesto para medir el nivel de desarrollo socioeconómico de las provincias argentinas. El indicador es un promedio simple de tres componentes: calidad de la vivienda, automóviles per cápita y calidad de los recursos humanos. El indicador fue utilizado para calcular la “brecha de desarrollo” en la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos que rigió en la Argentina entre 1973 y 1984.

³⁵ Para las estimaciones econométricas del gasto total en función del producto bruto geográfico (PBG), o una *proxy*, y las transferencias, véase Núñez Miñana y Porto (1984).

³⁶ Hasta 1935 las transferencias consistieron sobre todo en aportes del Tesoro Nacional y en aportes del Fondo Nacional de Vialidad a los organismos viales provinciales (aportes condicionados que aparecen en 1932 con la Ley 11.658).

³⁷ Véanse las notas al pie 31 y 32 en este capítulo.

propios disponiendo de mayores (menores) gastos per cápita. Esta reversión, que puede constituir una anomalía originada en el diseño de las transferencias, se estudia en detalle en la sección sobre la evolución reciente de la descentralización de gastos y recursos públicos, donde se cuantifica, para cada provincia, la capacidad fiscal, la necesidad de gasto y la disparidad fiscal que debería compensarse con las transferencias.

Características de los criterios para la distribución entre las provincias, utilizados en las leyes de coparticipación de impuestos (*revenue sharing*), desde las primeras leyes hasta la actualidad

Resulta de utilidad efectuar en este punto del análisis un breve estudio de los criterios de distribución utilizados entre las provincias argentinas (cuadro 6.2).

Los distribuidores (prorrateadores) pueden clasificarse en las siguientes categorías:

i. De tipo redistributivo

Son aquellos que asignan la coparticipación de modo de beneficiar especialmente, en forma directa o indirecta, a jurisdicciones con bajos niveles de actividad económica o demográfica. Se incluyen en esta categoría:

- Partes iguales.
- Superficie.
- Inverso a la población.
- Dispersión de población.
- Brecha de desarrollo.
- Inversa de la coparticipación por habitante que surge de prorrateadores proporcionales o regresivos.

ii. De tipo proporcional

Son aquellos prorrateadores vinculados directamente al tamaño de cada provincia, según la población; estos aportes son exactamente iguales en términos per cápita y si bien pueden significar cierto grado de redistribución, esta no es lo suficientemente significativa como para incluirlos en el primer grupo.

iii. De tipo devolutivo

Se trata de aquellos prorrateadores que, al estar vinculados al tamaño actual de la base económica, implican de hecho aportes per cápita más altos para jurisdicciones de nivel económico relativamente elevado. Se incluyen en esta categoría:

- Recaudación del impuesto a distribuir dentro de la jurisdicción.
- Gastos provinciales (en la medida en que provincias con mayor nivel económico de hecho registran gastos per cápita más elevados).
- Recursos provinciales propios (al igual que el esfuerzo tributario, las provincias de nivel económico más alto recaudan importes más elevados en términos per cápita).

Esta clasificación presenta limitaciones en cuanto al encuadre estricto de cada uno de los prorrateadores y a la interpretación exacta de cada una de las categorías (por ejemplo, podría argumentarse que el criterio de “superficie” no es “redistributivo”, en la medida en que está reflejando simplemente el mayor gasto per cápita que debe realizar un municipio con mayor superficie, a igualdad de población). Pero, como primera aproximación, permite obtener algunos resultados interesantes.

En el cuadro 6.3 se presenta, para años seleccionados, el peso relativo de cada uno de los grupos. La inspección de los datos permite apreciar el cambio de filosofía en los regímenes de coparticipación en lo referido a la distribución secundaria. En 1935, comienzo del régimen, los prorrateadores de tipo devolutivo distribuían el 90% de la coparticipación y los de tipo proporcional el 10% restante; no existían prorrateadores de tipo redistributivo. Pero a medida que se avanza en el tiempo los devolutivos van perdiendo importancia relativa a favor de los proporcionales. Así, en 1946 los pesos relativos eran: 58,1% proporcionales y 41,9% devolutivos; en 1952, los redistributivos tienen un peso relativo del 1,4% (aparecen en 1947), los proporcionales del 42,2% y los devolutivos del 56,4%. El avance del sistema muestra un sostenido

CUADRO 6.2. Evolución de los criterios de distribución entre las provincias

	Ley 23.548, de impuestos coparticipables y otros (desde 1988)	Ley 20.221 de régimen único (todos los impuestos coparticipados), desde 1973	Ley 14.788 de impuestos a los réditos, a las ventas y relacionados (1959-72)	Ley 14.390 de impuestos internos (1955-72)	Ley 14.060: sustitutivo del impuesto a la herencia (1951-72)	Ley 12.956 de impuestos a los réditos, a las ventas y relacionados (1947-58)	Leyes 12.143 y 12.147 de impuestos a los réditos y a las ventas	Ley 12.139 de impuestos internos (1935-54)
* Brecha de desarrollo de las provincias	•							
* Dispersión de la población	•							
* Gastos provinciales			•			•	•	
* Inverso a la población					•			
* Inverso al monto por habitante que resulte de la población y artículos gravados			•					
* Partes iguales		•						
* Producción de artículos gravados y materias primas			•					
* Población	•	•	•	•		•	•	•
* Recaudación propia provincial		•				•	•	
* Recaudación del impuesto a distribuir dentro de la provincia						•	•	•
* Radicación de los bienes objeto del impuesto					•			
* Porcentajes fijados en forma ad hoc	•							

Nota: El impuesto a los réditos es el actual impuesto a las ganancias. El impuesto a las ventas es el IVA actual, los impuestos relacionados con créditos eran ganancias eventuales, beneficios extraordinarios y otros de menor cuantía.

crecimiento en el peso relativo de los redistributivos; así, en 1965 alcanzan al 19,4%, mientras que la participación de los proporcionales asciende al

CUADRO 6.3. Peso relativo de las distintas categorías de distribuidores, años seleccionados (porcentaje)

Año	Redistributivos	Proporcionales	Devolutivos
(en porcentaje)			
1935	—	9,8	90,2
1946	—	58,1	41,9
1952	1,4	42,2	56,4
1958	2,0	46,9	51,1
1965	19,4	35,2	45,4
1973	35,0	65	—
1990	50,0	50	—

35,2% y la de los devolutivos es del 45,4%. Con el régimen de 1973 desaparecen los regresivos y consolidan su participación los redistributivos, con un peso del 35%; el 65% restante corresponde al prorrateador población, que se considera del tipo proporcional.

En el último régimen —Ley 23.548 de 1988 vigente hasta la actualidad con modificaciones—, la distribución deja de basarse en fórmulas y se establecen en forma ad hoc los porcentajes de participación de cada provincia. Como aproximación se calcula que resultarían de una ponderación por partes iguales de prorrateadores redistributivos y de la población.³⁸

³⁸ Esto es sobre la base de una estimación econométrica de la relación lineal entre la coparticipación y la población. El resto se adjudicó a los prorrateadores redistributivos.

Las modificaciones realizadas a partir de la Ley 23.548/88 alejaron de la racionalidad a todo el régimen. Ya en el punto de partida la distribución entre las provincias se fijó en porcentajes sin ningún tipo de justificación o fundamento. En los antecedentes de la sanción de la Ley no existe mención alguna que justifique los porcentajes: no hubo Mensaje de Elevación del Proyecto, pues se inició en la Cámara de Senadores y no existió ninguna discusión en la Cámara de Diputados.

Un ejemplo aclarará el punto de la falta de racionalidad de la distribución de la Ley 23.548 y sus modificatorias. A la Provincia de Buenos Aires le corresponde el 21,2% del total. Las modificaciones muestran la incoherencia y falta de lógica del régimen. En el impuesto a las ganancias, con las modificaciones, le corresponde solo el 6,7% del total; dentro de esas modificaciones en algún caso participa con el 100% y en otras no participa. Originalmente la afectación del 10% del impuesto para la Provincia de Buenos Aires (Fondo del Conurbano) le significó un alivio financiero, pero luego se le puso un límite fijo en dinero, y el resto pasó a distribuirse entre las demás provincias. Esto significó grandes pérdidas para la Provincia de Buenos Aires. Como la recaudación de ganancias ha tenido importantes aumentos y la suma del Fondo del Conurbano sigue fija, es de prever, si no hay modificaciones, pérdidas mayores de participación a lo largo del tiempo. Estas y otras modificaciones han reducido la participación provincial al 19,5%, versus el 21,2% de la Ley 23.548. Como se expresó antes, sin modificaciones en la distribución, esa participación seguirá disminuyendo año a año.

Disparidades regionales e igualación fiscal

Este apartado se ocupa de la evolución reciente de las variables fiscales provinciales. A continuación se presenta un panorama de la evolución reciente de los gastos e impuestos de los tres niveles de gobierno. Luego, se detalla el nivel provincial para documentar las disparidades fiscales horizontales en la actualidad.

Evolución reciente de la descentralización de gastos y recursos públicos³⁹

Estructura de los gastos públicos por niveles de gobierno

El cuadro 6.4A brinda una visión de mediano plazo de la estructura del gasto de los tres niveles de gobierno, para 1980, 1990, 2000 y 2009. Para cada finalidad y función se presenta la participación porcentual de la nación, las provincias y las municipalidades en el gasto público consolidado.

El cuadro revela cambios importantes. El gasto total muestra tendencia a la descentralización: la participación nacional disminuye del 66% del total en 1980 al 52% en 2000, revirtiéndose en 2009 (54%). Las provincias y municipalidades aumentan sus participaciones del 29% y 5%, respectivamente, en 1980, al 38% y 8%, en 2009.

El denominado gasto social muestra tendencia a la descentralización, principalmente hacia los gobiernos provinciales, que pasaron del 32% en 1980 al 42% en 2009, debido sobre todo al gasto en educación, cultura y ciencia y técnica y, dentro de estos, a la educación básica (inicial, primaria y secundaria) en la que la participación nacional disminuyó del 35% en 1980 al 3% en 2009. Con menor intensidad también es importante la descentralización del gasto en salud hacia las provincias y municipalidades (del 40% en 2008 al 48% en 2009).

La asignación de los gastos en servicios económicos muestra una gran variabilidad. La nación participaba con el 70%-80% en 1980-90, disminuyó al 30% en 2000 debido a las políticas de privatización de los años noventa, y aumentó al 73% en 2009 por la reversión parcial de las políticas de privatización y por el crecimiento de los subsidios a los servicios públicos.

El cuadro 6.4B completa la visión de mediano plazo del gasto del sector público argentino presentando la estructura, por finalidad y función, para cada uno de los tres niveles de gobierno para 1980,

³⁹ Neto de transferencias entre jurisdicciones. Por ejemplo, se descuentan del gasto provincial las transferencias a municipalidades para evitar duplicaciones.

CUADRO 6.4A. Gasto público: estructura por niveles de gobierno, según finalidad y función, 1980–2009
(en porcentaje)

FINALIDAD / FUNCIÓN	1980				1990				2000				2009			
	Consolidado	Nación	Provincias	Municipios	Consolidado	Nación	Provincias	Municipios	Consolidado	Nación	Provincias	Municipios	Consolidado	Nación	Provincias	Municipios
GASTO TOTAL	100	66	29	5	100	63	31	7	100	52	40	8	100	54	38	8
I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	100	55	34	11	100	44	41	15	100	39	46	15	100	39	47	14
I.1. Administración general	100	24	44	32	100	31	39	30	100	30	39	31	100	34	39	27
I.2. Justicia	100	39	61		100	30	70	0	100	31	69		100	32	68	
I.3. Defensa y seguridad	100	74	26		100	63	37	0	100	53	47		100	49	51	
II. GASTO PÚBLICO SOCIAL	100	63	32	6	100	60	34	6	100	51	42	7	100	51	42	7
II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	100	48	50	2	100	37	61	2	100	20	77	3	100	22	75	2
II.1.1. Educación básica	100	35	62	3	100	23	74	3	100	2	94	4	100	3	93	4
II.1.2. Educación superior y universitaria	100	88	12		100	81	19		100	74	26		100	74	26	
II.1.3. Ciencia y técnica	100	97	3		100	97	3		100	95	5		100	95	5	
II.1.4. Cultura	100	33	67		100	34	66		100	34	66		100	35	65	
II.1.5. Educación y cultura sin discriminar	100	38	63		100	15	85		100	3	97	0	100	2	98	
II.2. Salud	100	60	36	4	100	61	34	5	100	50	44	7	100	52	42	6
II.2.1. Atención pública de la salud	100	21	69	10	100	17	68	14	100	14	69	16	100	18	68	14
II.2.2. Obras sociales/atención de la salud	100	78	22	0	100	78	22		100	64	36		100	68	32	
II.2.3. INSSyP/atención de la salud	100	100			100	100	0		100	100			100	100		
II.3. Agua potable y alcantarillado	100	66	34		100	14	86		100	14	86		100	46	54	
II.4. Vivienda y urbanismo	100	5	95		100	6	94		100	1	99		100	3	97	

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 6.4A. Gasto público: estructura por niveles de gobierno, según finalidad y función, 1980–2009
(en porcentaje) (continuación)

FINALIDAD / FUNCIÓN	1980				1990				2000				2009			
	Consolidado	Nación	Provincias	Municipios	Consolidado	Nación	Provincias	Municipios	Consolidado	Nación	Provincias	Municipios	Consolidado	Nación	Provincias	Municipios
II.5. Promoción y asistencia social	100	72	16	12	100	45	37	18	100	22	47	31	100	31	36	33
II.5.1. Promoción y asistencia social pública	100	59	22	19	100	21	53	26	100	8	55	37	100	19	42	38
II.5.2. Obras sociales/prestaciones sociales	100	94	6		100	93	7		100	89	11		100	91	9	
II.5.3. INSSyP/prestaciones sociales	100	100			100	100			100	100			100	100		
II.6. Previsión social	100	81	19		100	80	20		100	80	20		100	79	21	
II.7. Trabajo	100	100			100	100	0		100	89	11		100	94	6	
II.7.1. Programas de empleo y seguro de desempleo	100	100			100	100			100	65	35		100	81	19	
II.7.2. Asignaciones familiares	100	100			100	100			100	100			100	100	0	
II.8. Otros servicios urbanos	100		11	89	100		12	88	100		13	87	100		20	80
III. GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS ECONÓMICOS	100	71	27	2	100	80	17	3	100	30	58	12	100	73	23	4
III.1. Producción primaria	100	24	76		100	16	84		100	21	79		100	61	39	
III.2. Energía y combustible	100	83	16	0	100	89	10	1	100	32	68	0	100	90	10	0
III.3. Industria	100	91	7	2	100	93	5	2	100	49	45	6	100	44	52	4
III.4. Servicios	100	68	29	3	100	71	22	7	100	34	45	20	100	70	23	7
III.4.1. Transporte	100	62	35	3	100	68	24	8	100	34	45	22	100	70	23	7
III.4.2. Comunicaciones	100	96	4		100	90	10	0	100	44	56		100	70	30	
III.5. Otros gastos en servicios económicos	100	65	28	7	100	86	11	3	100	15	69	16	100	20	64	16
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA	100	96	3	1	100	94	5	1	100	84	15	1	100	88	11	1

CUADRO 6.4B. Estructura por finalidad y función del gasto público consolidado y por niveles de gobierno, 1980–2009
(porcentajes del total)

FINALIDAD / FUNCIÓN	Consolidado					Nación					Provincias					Municipalidades				
	1980	1990	2000	2009	1980	1990	2000	2009	1980	1990	2000	2009	1980	1990	2000	2009	1980	1990	2000	2009
GASTO TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	18,5	16,2	18,7	16,7	15,3	11,4	14,0	12,0	22,1	21,5	21,7	20,6	37,7	36,5	33,6	30,9				
I.1. Administración general	6,4	8,0	9,1	8,4	2,3	4,0	5,3	5,2	9,7	10,1	9,0	8,6	37,7	36,5	33,6	30,9				
I.2. Justicia	1,1	1,6	2,7	2,3	0,7	0,8	1,6	1,3	2,4	3,6	4,7	4,1								
I.3. Defensa y seguridad	11,0	6,6	6,9	6,0	12,3	6,6	7,0	5,4	10,0	7,8	8,1	7,9								
II. GASTO PÚBLICO SOCIAL	50,0	61,1	63,5	64,3	47,5	58,4	62,6	60,8	55,2	68,0	66,0	70,0	51,4	55,3	57,3	61,4				
II.1. Educación, cultura y técnica	10,3	11,6	14,8	15,5	7,5	6,9	5,7	6,4	17,8	22,9	28,5	30,5	3,9	3,2	5,2	4,7				
II.1.1. Educación básica	7,0	7,7	9,9	9,8	3,7	2,8	0,3	0,6	15,1	18,7	23,2	23,9	3,9	3,2	5,2	4,7				
II.1.2. Educación superior y universitaria	1,6	1,8	2,7	3,1	2,1	2,4	3,9	4,2	0,7	1,1	1,8	2,0								
II.1.3. Ciencia y técnica	0,9	0,8	0,6	0,7	1,3	1,3	1,1	1,3	0,1	0,1	0,1	0,1								
II.1.4. Cultura	0,2	0,3	0,4	0,4	0,1	0,2	0,3	0,3	0,6	0,7	0,7	0,7								
II.1.5. Educación y cultura sin discriminar	0,6	0,9	1,1	1,5	0,4	0,2	0,1	0,1	1,4	2,3	2,7	3,7								
II.2. Salud	10,9	13,9	14,7	14,4	10,0	13,5	14,2	13,8	13,7	15,5	16,1	15,9	7,5	10,1	11,7	10,8				
II.2.1. Atención pública de la salud	4,0	4,7	5,9	5,9	1,3	1,3	1,7	2,0	9,6	10,4	10,3	10,6	7,5	10,1	11,7	10,8				
II.2.2. Obras sociales/atención de la salud	5,5	7,1	6,4	6,3	6,6	8,8	7,9	8,0	4,1	5,1	5,8	5,3								
II.2.3. INSSJyP/atención de la salud	1,4	2,1	2,4	2,1	2,2	3,4	4,6	3,9												
II.3. Agua potable y alcantarillado	0,8	0,5	0,3	1,0	0,8	0,1	0,1	0,9	1,0	1,3	0,7	1,4								
II.4. Vivienda y urbanismo	2,7	2,3	1,1	1,5	0,2	0,2	0,0	0,1	8,9	7,1	2,8	3,7								
II.5. Promoción y asistencia social	2,5	2,9	3,7	5,2	2,8	2,1	1,6	2,9	1,4	3,5	4,4	4,9	5,7	7,7	14,0	22,4				
II.5.1. Promoción y asistencia social pública	1,6	1,9	3,1	4,4	1,4	0,6	0,5	1,6	1,3	3,3	4,3	4,8	5,7	7,7	14,0	22,4				
II.5.2. Obras sociales/prestaciones sociales	0,8	0,8	0,3	0,3	1,2	1,2	0,6	0,5	0,2	0,2	0,1	0,1								
II.5.3. INSSJyP/prestaciones sociales	0,1	0,2	0,3	0,5	0,2	0,3	0,5	0,9												
II.6. Previsión social	17,8	26,1	23,5	22,0	22,0	33,5	36,2	32,2	11,6	16,7	11,9	12,0								
II.7. Trabajo	2,7	1,3	2,8	2,6	4,2	2,1	4,9	4,5	0,0	0,0	0,8	0,4								
II.7.1. Programas de empleo y seguro de desempleo	0,1	0,1	0,9	0,9	0,1	0,1	1,1	1,3			0,8	0,4								
II.7.2. Asignaciones familiares	2,7	1,2	2,0	1,7	4,0	2,0	3,8	3,2												
II.8. Otros servicios urbanos	2,1	2,6	2,5	2,2					0,8	1,0	0,8	1,2	34,3	34,4	26,5	23,59				

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 6.4B. Estructura por finalidad y función del gasto público consolidado y por niveles de gobierno, 1980–2009
(porcentajes del total) (continuación)

FINALIDAD / FUNCIÓN	Consolidado					Nación					Provincias					Municipalidades				
	1980	1990	2000	2009	1980	1990	2000	2009	1980	1990	2000	2009	1980	1990	2000	2009	1980	1990	2000	2009
III. GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS ECONÓMICOS	23,6	17,5	5,2	13,0	25,6	22,5	3,0	17,5	21,9	9,5	7,5	7,7	8,8	7,5	7,8	7,2				
III.1. Producción primaria	1,8	0,9	1,0	1,5	0,6	0,2	0,4	1,7	4,7	2,4	2,0	1,5								
III.2. Energía y combustible	8,3	6,0	0,8	4,3	10,6	8,6	0,5	7,2	4,7	2,0	1,3	1,1	0,7	0,5	0,0	0,1				
III.3. Industria	1,5	0,5	0,2	0,3	2,1	0,8	0,2	0,2	0,4	0,1	0,2	0,3	0,7	0,2	0,1	0,1				
III.4. Servicios	9,7	3,7	2,6	6,5	10,1	4,2	1,8	8,3	10,0	2,7	3,0	4,0	4,5	4,0	6,5	5,9				
III.4.1. Transporte	7,9	3,3	2,5	6,1	7,5	3,6	1,6	7,9	9,7	2,6	2,8	3,7	4,5	4,0	6,5	5,9				
III.4.2. Comunicaciones	1,8	0,4	0,1	0,3	2,6	0,6	0,1	0,4	0,3	0,1	0,2	0,3								
III.5. Otros gastos en servicios económicos	2,2	6,3	0,6	0,5	2,2	8,6	0,2	0,2	2,1	2,3	1,0	0,8	2,9	2,8	1,1	1,1				
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA	7,9	5,2	12,6	6,0	11,5	7,8	20,4	9,7	0,8	0,9	4,9	1,7	2,1	0,7	1,3	0,5				

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica.

Nota: Las diferencias en algunas sumas se deben a redondeos en las cifras.

1990, 2000 y 2009. El grueso del gasto público argentino se concentra en los denominados gastos sociales, que en el consolidado pasan del 50% en 1980 al 64,3% en 2009. En la nación pasaron del 47,5% del total de sus gastos en 1980 al 60,8% en 2009. A nivel de los gobiernos provinciales, objeto de estudio de esta publicación, se destaca la concentración creciente en los gastos sociales, que pasan del 55% en 1980 al 70% en 2009; en las municipalidades pasan del 51,4% al 61,4%.

En 2009 casi la mitad del gasto de las provincias se destina a educación y salud; el 20,6% a gastos en funcionamiento del Estado (administración general: 8,6%; justicia: 4,1% y seguridad: 7,9%); el 7,7% a gastos en servicios económicos. Los gastos en previsión social (jubilaciones y pensiones) representan el 12% del gasto total provincial.

Los gastos en educación, salud, funcionamiento del Estado y servicios económicos representan casi tres cuartos del gasto total provincial. Si se excluyen los gastos en previsión social (que no son provistos por todas las provincias, ya que en varias de ellas esos gastos son atendidos por la nación), el porcentaje aumenta al 85%.

Estructura de los recursos públicos

La situación es distinta del lado de los impuestos: en la distribución nación-provincias se evidencia estabilidad, con un marcado centralismo (véase el cuadro 6.5).⁴⁰ En 1991 el 85% de los impuestos era recaudado por el gobierno nacional; en 2007 ese porcentaje había aumentado al 86%. El conjunto de provincias representaba el complemento (15,3% en 1991 y 14,8% en 2007). A nivel provincial se observa un cambio muy significativo en la estructura tributaria, cada vez más dominada por el impuesto a los ingresos brutos (*turnover tax*), que pasa del 53% del total en 1991 al 68% en 2007. Los demás impuestos provinciales (sobre inmuebles, automotores, sellos y otros de menor importancia cuantitativa) pasaron del 47% al 32% entre los mismos años.

La principal conclusión de esta sección es que la evolución reciente muestra una tendencia a la descentralización de los gastos y al mantenimiento

CUADRO 6.5. Participación de cada nivel de gobierno y de cada tipo de impuesto en la recaudación total de la nación y las provincias (porcentaje)^a

Concepto	1991	2000	2007
Sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital	6,8	18,5	18,6
Sobre la propiedad	7,0	2,1	7,6
Internos sobre bienes y servicios	36,4	42,7	32,2
Sobre el comercio y las transacciones internacionales	5,6	3,4	11,7
Otros ^b	3,6	-0,3	-0,3
Contribuciones sociales	25,4	15,8	15,4
Recaudación neta impuestos nacionales	84,7	82,2	85,2
Sobre la propiedad	6,8	5,6	3,7
Internos sobre bienes y servicios	8,2	10,0	10,1
Otros	0,3	2,1	1,1
Recaudación impuestos provinciales	15,3	17,8	14,8
Recaudación neta total^c	100	100	100

Fuente: Gómez Sabaini y Rossignolo (2009) con base en datos de AFIP, ANSES y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

^a Sobre la base de la clasificación del FMI. En los impuestos sobre el patrimonio se incluyen débitos y créditos bancarios. Los porcentajes de participación de estos impuestos ascendían al 5,36% en 1991, al 0% en 2000 y al 6,38% en 2007. En realidad estos impuestos son similares a los que gravan bienes y servicios, internos y externos.

^b Neto de deducciones y reintegros.

^c Las sumas pueden no ser exactas debido al redondeo.

de una importante centralización tributaria. De esa forma el desequilibrio vertical entre gastos y recursos ha crecido a lo largo del tiempo.

Variables fiscales provinciales y disparidades fiscales horizontales

Recursos propios, gastos y transferencias

Para el cálculo de la necesidad de gasto, y de la capacidad y disparidad fiscal, se utiliza información fiscal y no fiscal centrada en 2010. Para ese año, se cuenta con la distribución del gasto por

⁴⁰ Esta sección se basa en Gómez Sabaini y Rossignolo (2009).

finalidades y funciones (finalidades: funcionamiento del Estado, servicios sociales, servicios económicos y deuda pública, y apertura por funciones: educación, salud, justicia y otros).

La información de las variables fiscales provinciales proviene de tres fuentes: i) la Secretaría de Hacienda de la Nación (Subsecretaría de Coordinación Fiscal con las Provincias) que presenta datos, por provincia, por grandes clasificaciones para los recursos y los gastos; ii) la Comisión Federal de Impuestos (organismo que interpreta y controla la Ley de Coparticipación de Impuestos), que provee información de cada uno de los impuestos integrantes de la masa coparticipable y su distribución entre las provincias; iii) la ex Dirección Nacional de Gastos Consolidados del Ministerio de Economía de la Nación, que desagrega los gastos por finalidad y función.⁴¹ Estos datos constituyen el insumo básico para el estudio de la capacidad fiscal y la necesidad de gasto.

En esta sección se presentan, en primer lugar, los datos del financiamiento provincial con apertura por tipo de conceptos: recursos propios, desagregados por impuestos y transferencias desagregadas según sus características de tipo constitucional-legal (cuadro 6.6).

El 61,6% del financiamiento provincial proviene de las transferencias nacionales. De estas, el 71,8% (44,2% del financiamiento total) es automático (legislado por el régimen de coparticipación de la Ley 23.548/88 y sus modificatorias); el 28,2% es discrecional (no automático) y representa el 17,4% del total.

Los recursos propios financian el 38,4% del gasto total.⁴² De esos recursos el 58% (22,3% del total) lo aporta ingresos brutos. Los cuatro impuestos más importantes (ingresos brutos, automotores, sellos e inmobiliario) constituyen las tres cuartas partes del total de los recursos propios. Estos cuatro impuestos se recaudan sobre bases similares en todas las provincias. Otro recurso clave es el de las regalías (8,6% de los recursos propios), que corresponden solo a las provincias productoras. Los otros recursos propios son impuestos de menor importancia: venta de bienes, renta de activos financieros, producido de loterías y juegos de azar, etc.

CUADRO 6.6. Estructura de los recursos provinciales totales

Estructura de los recursos provinciales totales (millones de pesos)			
Total	229.460	100	
Recursos provinciales propios	88.169	38,42	100
Ingresos brutos	51.147	22,29	58,01
Automotores	3.598	1,57	4,08
Sellos	5.828	2,54	6,61
Inmobiliario	5.035	2,19	5,71
Regalías	7.541	3,29	8,55
Otros	15.020	6,55	17,04
Transferencias nacionales	141.324	61,59	100
Automáticas	101.435	44,21	71,77
No automáticas	39.889	17,38	28,23

Las diferencias interprovinciales en cuanto a los recursos propios se deben a las diferencias de bases imponibles, alícuotas y esfuerzo fiscal. Las diferencias en las transferencias se deben tanto a las automáticas como a las discrecionales.

Las transferencias automáticas representan el 71,8% del total de las transferencias. A lo largo del tiempo la distribución entre provincias fue cambiando, pues el régimen general de coparticipación se modificó reiteradas veces, fijando para varios impuestos una distribución distinta de la de la Ley original (Ley 23.548/88). Los cambios no se han realizado en una dirección establecida explícitamente en la búsqueda de un objetivo, sino que más bien se ha tratado de “parches”.

⁴¹ Al utilizarse distintas fuentes de información, pueden existir diferencias para algunos conceptos en los distintos cuadros. Las diferencias son menores. La misma fuente, en algunos casos, proporciona datos distintos para un mismo concepto. Por ejemplo, la Comisión Federal de Impuestos brinda datos de transferencias monetarias del año, en tanto que en la contabilidad pueden utilizarse datos devengados. Una diferencia de importancia a nivel provincial se presenta entre los datos del sector público consolidado de la sección sobre la evolución reciente de la descentralización, que excluyen del gasto provincial las transferencias a municipalidades, y los datos provinciales de esta sección que sí los incluyen.

⁴² No se incluyen los aportes jubilatorios.

A nivel del conjunto de las provincias, los gastos en funcionamiento del Estado (administración, justicia y seguridad) representan el 30%; los gastos en servicios sociales (los más importantes son educación y salud), el 48,5%; los gastos para pagos de jubilaciones y pensiones, el 11,8%; los gastos en servicios económicos, el 8,2%, y el gasto en deuda pública, el 1,5%.⁴³

Disparidades fiscales horizontales

Los gráficos 6.1 y 6.2⁴⁴ documentan las disparidades fiscales horizontales de recursos propios, gastos totales y transferencias (totales, automáticas y discrecionales) normalizados con la población de cada provincia. Las disparidades son de gran magnitud. En cuanto a los recursos propios, la relación entre el valor máximo (Santa Cruz) y el mínimo (Formosa) es igual a 14,3; el coeficiente de variación equivale a 0,94. La relación entre el gasto per cápita máximo (Santa Cruz) y el mínimo (Buenos Aires) es de 5,3 veces, con un coeficiente de variación de 0,53. Esas disminuciones de las diferencias entre recursos propios y gastos totales se deben a la operación de los regímenes de transferencias que exhiben una relación de 11,3 veces entre el máximo (Tierra del Fuego) y el mínimo (Ciudad Autónoma de Buenos

Aires [CABA]), con un coeficiente de variación de 0,54. En el caso de las transferencias, debe distinguirse entre las automáticas (coeficiente de variación igual a 0,47) y las discrecionales, en las que el coeficiente de variación es igual a 0,92. Las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego, con los mayores recursos propios y las mayores transferencias automáticas, reciben muy altas transferencias discrecionales solo explicables por variables políticas. La comparación de los recursos propios y los gastos revela otra característica interesante, que será estudiada con detalle en la sección sobre la necesidad de gasto, y la capacidad y la disparidad fiscal: el reordenamiento de las provincias. Por ejemplo, Formosa es la de menores recursos per cápita, pero se ubica entre las de mayores gastos per cápita debido a las transferencias; Buenos Aires, que figura en la posición 16 según los recursos per cápita, es la que presenta el menor gasto per cápita.

En el gráfico 6.6 el gasto total y los recursos propios en términos del producto bruto geográfico

⁴³ Los gastos en jubilaciones y pensiones no se incluirán en las cuantificaciones y estimaciones de la necesidad fiscal, pues solo lo pagan algunas provincias; en otras los paga la nación, por haberse transferido las cajas jubilatorias.

⁴⁴ Construidos sobre la base de los datos del cuadro 6.13.

GRÁFICO 6.1. Disparidad horizontal en recursos propios per cápita, 2010

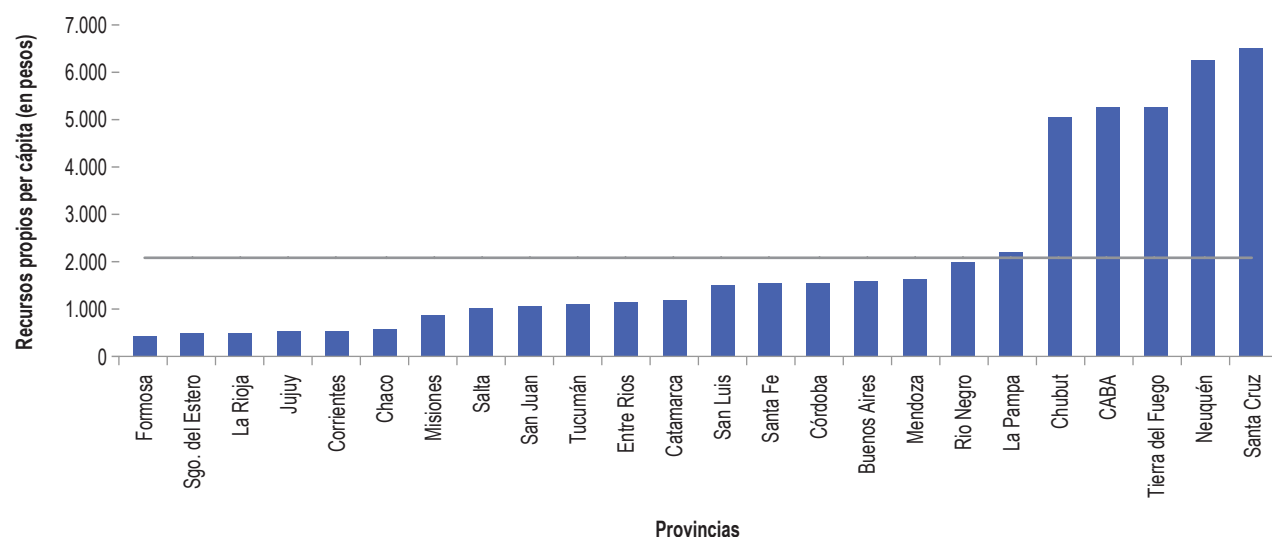


GRÁFICO 6.2. Disparidad horizontal en transferencias totales per cápita, 2010

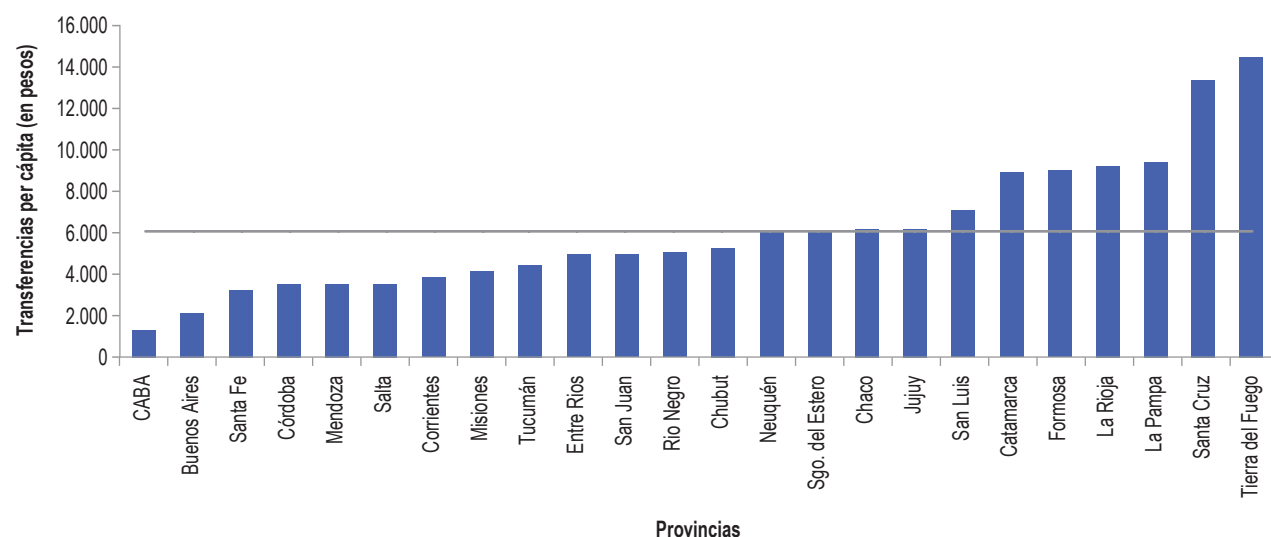
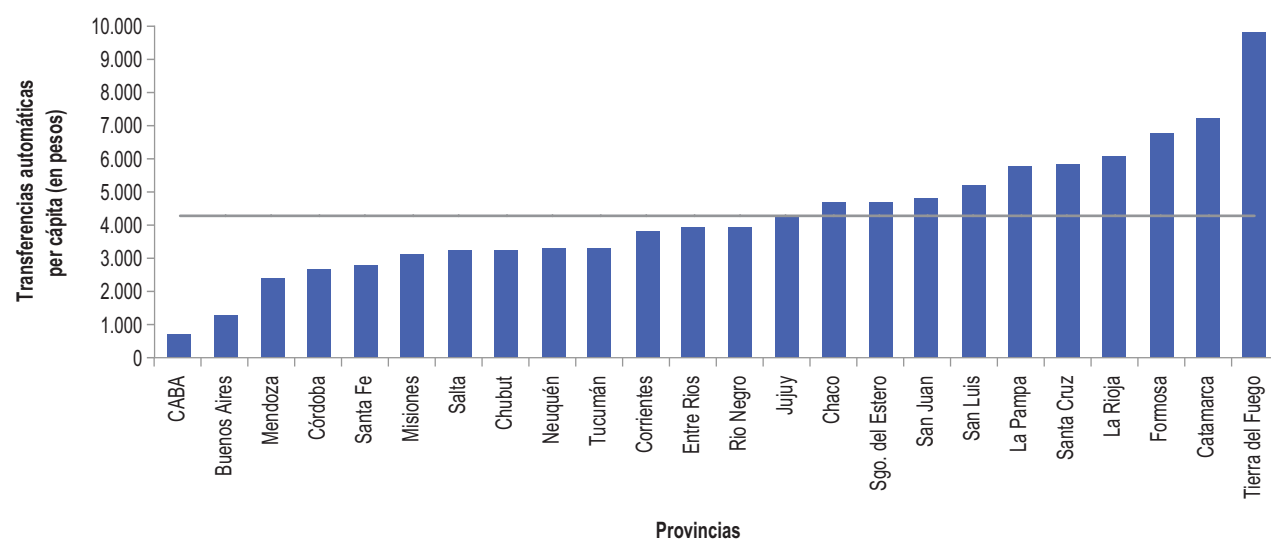


GRÁFICO 6.3. Disparidad horizontal en transferencias automáticas per cápita, 2010



(PBG) permiten observar el resultado de la operación de las transferencias. Las provincias, ordenadas de menores a mayores gastos, permiten visualizar la gran disparidad horizontal y las crecientes diferencias con los recursos propios que se cubren con transferencias. De ese modo, la correspondencia fiscal (relación entre recursos propios/gastos) decrece a medida que aumenta el gasto.

Esta “separación” de las decisiones de gastar y de recaudar puede generar incentivos para conductas fiscales no prudentes.⁴⁵

⁴⁵ No existen estimaciones oficiales confiables sobre el PBG provincial. Los valores del gráfico deben tomarse como una aproximación.

GRÁFICO 6.4. Disparidad horizontal en transferencias discrecionales (no automáticas) per cápita, 2010

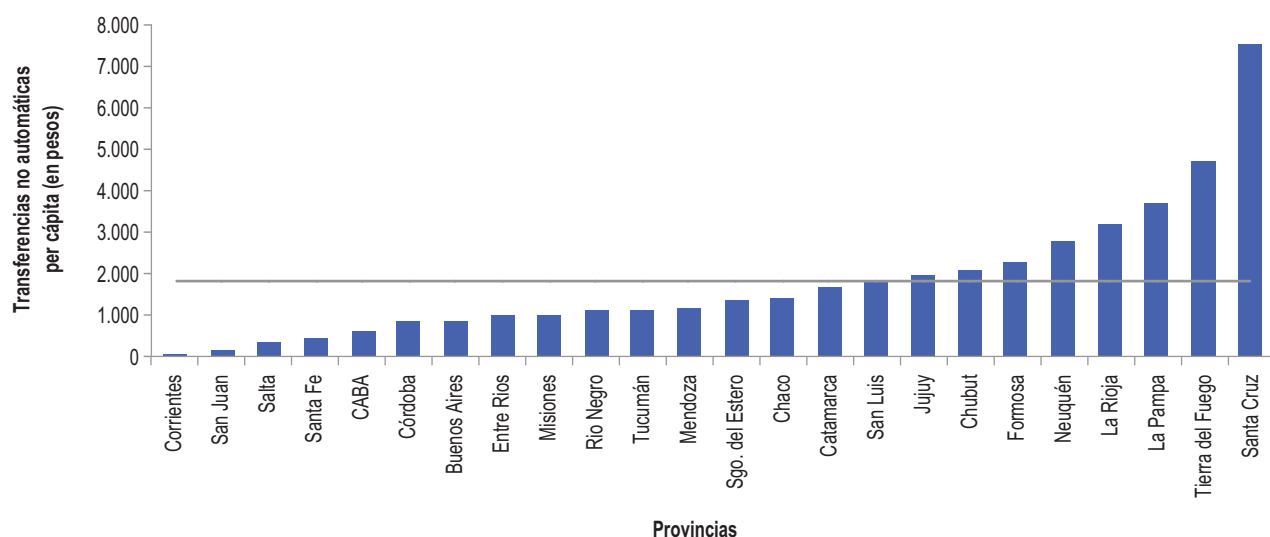
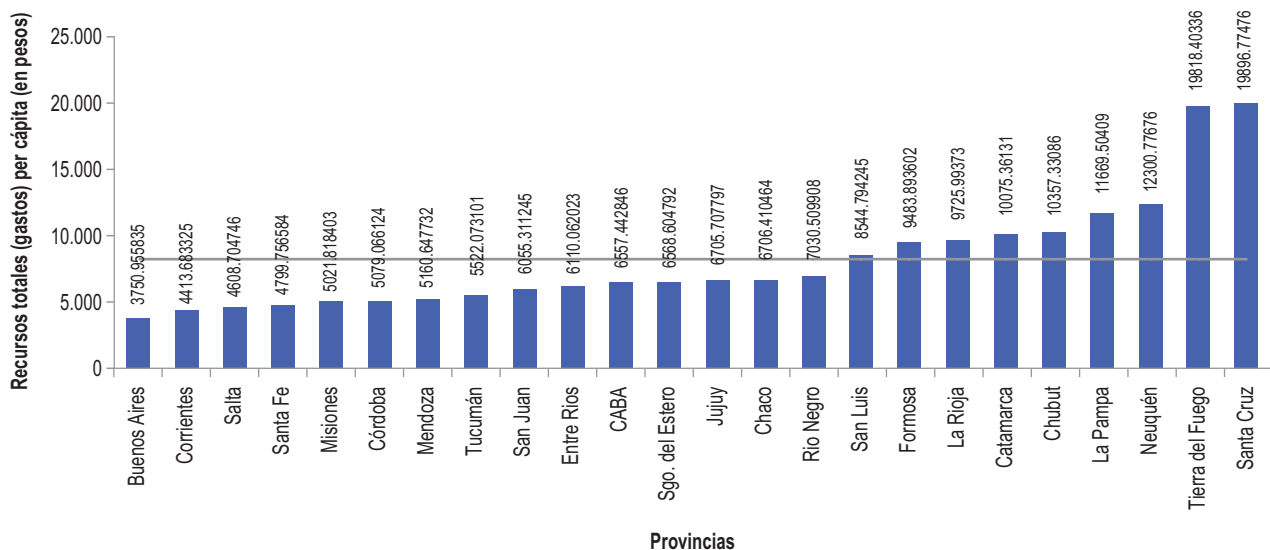


GRÁFICO 6.5. Disparidad fiscal horizontal en gastos totales per cápita, 2010



La conclusión más importante de esta sección es la existencia de una gran disparidad fiscal horizontal entre las provincias en cuanto a recursos propios, gastos y transferencias.

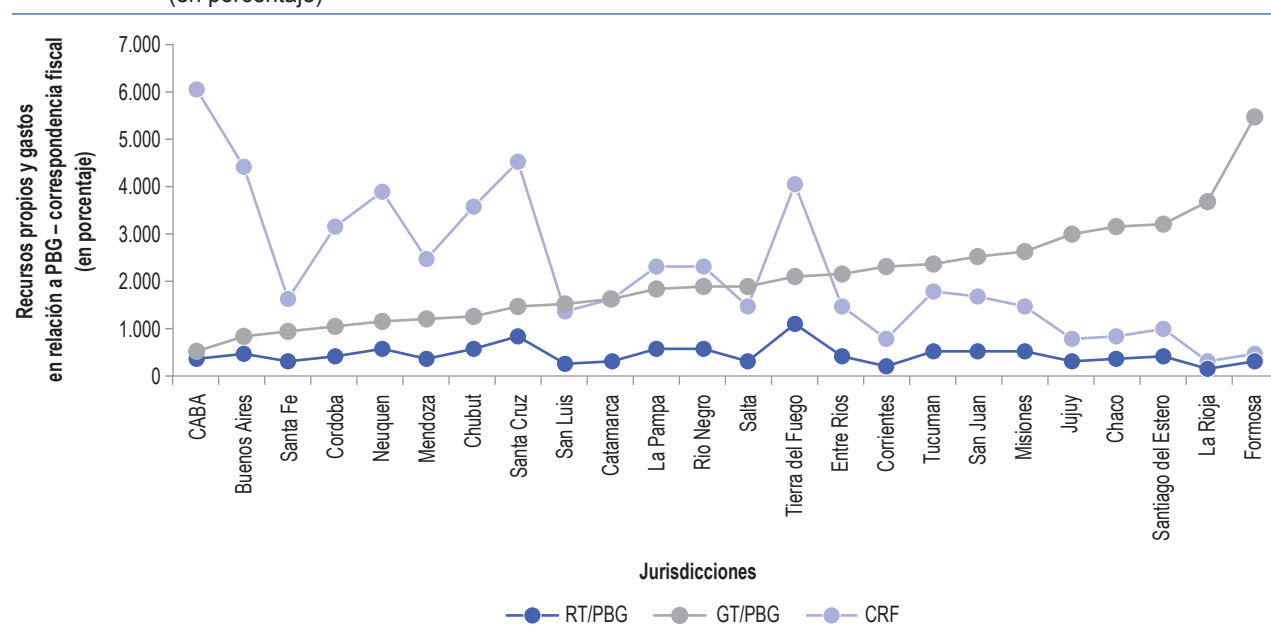
Correlación simple entre las variables fiscales

Los coeficientes de correlación simple entre las transferencias per cápita (Tpc), gastos totales per

cápita (GTpc), recursos propios per cápita (RPpc) y correspondencia fiscal ($CRF = RP/G$) se presentan en los cuadros 6.7 y 6.8.

Si se consideran las 24 jurisdicciones, todos los coeficientes son positivos con excepción de la relación entre Tpc y CRF (-0,3). La intensidad de la asociación es alta y significativa al 1% para Tpc y GTpc (0,9), RPpc y CRF (0,74) y RPpc con GTpc (0,7). Si se excluyen Tierra del Fuego y Santa Cruz,

GRÁFICO 6.6. Recursos propios y gastos totales en términos del PBG y correspondencia fiscal, 2014
(en porcentaje)



CUADRO 6.7. Correlaciones simples, 24 jurisdicciones

	RPpc	GTpc	Tpc	CRF
RPpc	1			
GTpc	0,6977*	1		
Tpc	0,3210	0,9024*	1	
CRF	0,7359*	0,0721	-0,3473	1

* Significativo al 1%.

CUADRO 6.8. Correlaciones simples, 22 jurisdicciones

	RPpc	GTpc	Tpc	CRF
RPpc	1			
GTpc	0,4478	1		
Tpc	-0,2269	0,7692*	1	
CRF	0,8604*	0,0005	-0,6144	1

* Significativo al 1%.

se mantienen los mismos signos excepto para RPpc y Tpc, que pasa a ser no significativo (-0,2); la explicación para este cambio es que las dos provincias reciben mayores transferencias para compensar la dispersión de la población,⁴⁶ recaudan regalías que no se han tenido en cuenta al diseñar el sistema argentino de transferencias⁴⁷ y, además, están muy favorecidas en la distribución de las transferencias discrecionales. Otro cambio importante es la pérdida de significancia de la relación entre RPpc y GTpc, por las mismas razones. Si bien estos coeficientes no implican causalidad, coinciden con los resultados encontrados en la literatura empírica para distintos países.

Las transferencias aumentarían el gasto per cápita, tendrían un efecto débil sobre los recursos propios y disminuirían la correspondencia fiscal. Estas relaciones son compatibles con la existencia de pereza fiscal en las provincias que reciben las transferencias o, alternatively, con el rol de las transferencias de compensar las debilidades de las bases imponibles en las jurisdicciones más pobres, posibilitando una distribución más igualitaria de los recursos totales.

⁴⁶ Véanse las notas al pie 31 y 32 en este capítulo.

⁴⁷ Otras provincias comparten estas dos características pero con menor magnitud cuantitativa.

Estimaciones de la disparidad fiscal

En los capítulos anteriores se obtuvieron dos conclusiones clave:

- i. La primera es que existe una tendencia a la descentralización de los gastos (principalmente los denominados “gastos sociales”, entre los que se destaca el gasto en educación) y se mantiene una importante centralización tributaria, lo que origina un desequilibrio vertical creciente en el tiempo.
- ii. La segunda es que se observa una notable disparidad fiscal horizontal en las variables fiscales provinciales (recursos propios, gastos y transferencias).

Estos dos hechos plantean la necesidad de evaluar la situación real (actual) y avanzar en la construcción de una alternativa, basada en la cuantificación de la capacidad tributaria, la necesidad de gasto y la disparidad fiscal, que permita mejorar el funcionamiento de la descentralización hacia el futuro; en particular, lograr que las provincias puedan brindar similares oportunidades a sus poblaciones en cuanto a gastos con un esfuerzo fiscal estándar.⁴⁸

Capacidad fiscal, necesidad de gasto y disparidad fiscal en Argentina

En esta sección se realizan estimaciones de capacidad fiscal (CF) y necesidad de gasto (NF) de las provincias argentinas, de acuerdo con la metodología de Martínez-Vázquez (2015).⁴⁹ En la información fiscal se realizaron ajustes considerando los ingresos y gastos que efectúan todas las provincias que son objeto de un programa de igualación fiscal. De esa forma, no se tuvieron en cuenta los gastos e ingresos del sistema previsional (jubilaciones y pensiones), ya que solo se recaudan y pagan en algunas provincias, mientras que en otras están a cargo del gobierno nacional. Tampoco se consideraron los denominados “otros ingresos propios” u “otros gastos” por no ser homogéneos

para todas las provincias y porque, de acuerdo con la contabilidad oficial, no queda claro qué gastos e ingresos comprenden. Para equilibrar las cuentas en cada una de las provincias se llevó a cabo un ajuste final, de modo que los recursos propios más las transferencias se igualen con los gastos totales. Estos ajustes (excepto los del sistema previsional) son de poca importancia cuantitativa en el total. Las regalías⁵⁰ se incluyeron entre los recursos propios.

El objetivo es evaluar la situación real (actual) en cuanto a recursos propios, gastos, transferencias e impacto sobre la igualdad fiscal interprovincial, y compararla con los resultados de las cuantificaciones de la capacidad fiscal, la necesidad de gasto y la disparidad fiscal. Este material es útil para diseñar, evaluar e instrumentar alternativas de reforma en el régimen de transferencias.

⁴⁸ Un punto importante es que puede ocurrir que una distribución de los *gastos* que contemple la necesidad en cada jurisdicción no produzca una distribución igualitaria de *resultados* debido a ineficiencias.

⁴⁹ Véanse también Ahmad (1997); Blöchlinger y Charbit (2008); Blöchlinger (2014); Boex y Martínez-Vázquez (2007); Martínez-Vázquez y Searle (2007); Vaillancourt y Bird (2005); Giorgio y Jiménez (2012); Ahmad y Brossio (2015).

⁵⁰ La Constitución Nacional de 1994 cambió el dominio de los recursos hidrocarbúricos, trasladándolo de la nación a las provincias. Sin embargo, la capacidad fiscal de estas últimas en cuanto a la recaudación se ve condicionada por las políticas nacionales que fijan el precio al productor, sobre el cual se calculan las regalías, que puede ser notablemente inferior al precio internacional, como ha ocurrido en años recientes. El gobierno nacional captura de esa forma gran parte de la renta de esos recursos. A diferencia de otros impuestos (por ejemplo, sobre los automotores o sobre ingresos brutos), en los que las bases son relativamente homogéneas entre provincias, en las regalías no hay homogeneidad, debido a la calidad diversa de los yacimientos, los años de explotación, las reservas, etc.; por eso, en las cuantificaciones de la CF se utiliza la recaudación efectiva. Debe tenerse en cuenta que las regalías generan recursos, pero los gastos (contaminación ambiental, agotamiento, etc.) no se contabilizan; tampoco existe un método claro que indique la magnitud de esos gastos en cada caso, ni quién queda a cargo de los mismos, dada la variedad de mecanismos de exploración y explotación en los que participan las provincias, el gobierno nacional y los agentes del sector privado.

Necesidad de gasto de cada provincia

A continuación, se presentan los resultados de la cuantificación de la necesidad relativa de gasto de cada provincia. Se seleccionaron factores de demanda (clientes) y de costos específicos para cada finalidad-función. La ponderación de cada finalidad-función es la que resulta de su importancia relativa en el gasto

total de las provincias. Se agregaron dos factores de demanda y costos comunes a todos los gastos: población (con una ponderación del 10%) y superficie (5%). Los factores de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y pobreza se consideraron tanto de demanda (clientes) como de costos (por la mayor dificultad de atención). La información se incluye en el cuadro 6.9.

CUADRO 6.9. Metodología para la estimación de la necesidad de gasto relativa

	Ponderaciones	Factores de demanda (clientes)***	Factores de costos***
Factores específicos de cada necesidad de gasto	85		
Funcionamiento del Estado (administración, justicia y seguridad)*	29,38	1/3 participación población	1/3 participación superficie
		1/3 participación PBG	
Social			
Educación			
Educación básica	21,87	Participación población entre 6 y 17 años	
Educación superior	1,87	Participación según si los individuos cursan o cursaron	
Resto	4,11	1/2 cada uno de los dos anteriores	
Salud			
Atención de la salud	6,55	1/3 participación población	1/3 participación NBI
			1/3 pobreza
Obras sociales	3,26	Participación del gasto en personal	
Agua potable y alcantarillado	1,22	1/3 participación población	1/3 participación NBI
			1/3 pobreza
Vivienda y otros servicios urbanos	3,37	1/4 participación población	1/4 participación NBI
		1/4 participación vivienda (suma CALMAT III y IV)**	1/4 participación pobreza
Promoción y asistencia social	4,05		1/2 pobreza
			1/2 participación NBI
Trabajo	0,37		1/2 pobreza
			1/2 participación NBI
Servicios urbanos	0,90	Valores reales	
Servicios económicos	8,05	1/2 población	
		1/2 PBG	
Factores comunes a todos los gastos	15		
Población	10	10% población	
Superficie	5		5% superficie
Total	100		

* En CABA, para justicia y seguridad se consideran los valores reales. Para administración se consideran los factores indicados en el cuadro.

** CALMAT: Calidad de los materiales de la vivienda; CALMAT I: mejor calidad de los materiales de la vivienda; CALMAT IV: peor calidad.

*** Necesidades básicas insatisfechas (NBI) y pobreza se consideran factores de demanda y de costos.

CUADRO 6.10. Cuantificaciones
(en pesos per cápita)

Jurisdicciones	Valores reales	Necesidad fiscal
Buenos Aires	3.751	5.294
CABA	6.557	6.375
Catamarca	10.075	7.543
Chaco	6.706	5.987
Chubut	10.357	8.715
Córdoba	5.079	5.111
Corrientes	4.414	5.693
Entre Ríos	6.110	5.162
Formosa	9.484	6.558
Jujuy	6.706	5.503
La Pampa	11.670	7.905
La Rioja	9.726	6.913
Mendoza	5.161	5.351
Misiones	5.022	4.095
Neuquén	12.301	6.801
Río Negro	7.031	7.485
Salta	4.609	6.195
San Juan	6.055	5.824
San Luis	8.545	6.100
Santiago del Estero	6.569	6.310
Santa Cruz	19.897	12.495
Santa Fe	4.800	5.211
Tierra del Fuego	19.818	7.396
Tucumán	5.522	4.704
Total	5.362	5.362

Un ejemplo de cálculo de la necesidad relativa (NR) es el siguiente: se cuenta con información del gasto total realizado por cada provincia y el conjunto de provincias en *educación básica*. Para cuantificar la NR en cada provincia, se toma el monto total gastado por el conjunto y se lo divide por el número de “clientes”, de modo de obtener el gasto promedio. Ese gasto unitario se multiplica luego por la cantidad de “clientes” en cada provincia. Para el número de “clientes” se utiliza la población de entre 6 y 17 años.

CUADRO 6.11. Metodología para la estimación de la capacidad fiscal relativa

	Ponderación	Factores
Ingresos brutos	69,92	1/2 participación población 1/2 participación PBG
Inmobiliario	6,88	Participación cantidad de viviendas
Sellos	7,97	Participación PBG
Automotores	4,92	Participación total automotores
Regalías	10,31	Valores reales
Total	100	

El gasto total del conjunto de provincias en atención de la salud se distribuyó entre cada una de ellas según la participación relativa en el total de “clientes”. Un cálculo de los “clientes” se realizó con base en el promedio simple de personas con NBI, pobreza y población total. La justificación para las dos primeras es que abarcan personas de menores recursos que utilizan los servicios de salud brindados por las provincias; la justificación para considerar la población total es el elemento de externalidad del gasto en salud (evita contagios, propagación de enfermedades, etc.) y su utilización, aunque no frecuente, de esos servicios.

Del mismo modo, se realizó la cuantificación para cada una de las finalidades de gasto.

En el cuadro 6.10 se presentan los resultados. Hay diferencias muy importantes entre el gasto real y el que surge de la estimación de la NF. Entre las provincias de menor desarrollo relativo hay diferencias significativas: por ejemplo, Formosa gasta un 44,6% más que su NF, en tanto que Corrientes gasta un 22,5% menos. Buenos Aires gasta un 29,1% menos, Santa Cruz un 59,2% más y Tierra del Fuego un 168% más. Los ejemplos pueden multiplicarse.

Capacidad fiscal de cada provincia

Para la cuantificación de la capacidad fiscal relativa (CR), se consideraron el conjunto de impuestos

representativos del sistema tributario provincial (recursos propios) y las variables que constituyen aproximaciones a la base imponible común para cada uno (cuadro 6.11). Se utilizó una alícuota común (alícuota promedio del conjunto de provincias). En el caso de las regalías, se tomó en cuenta la recaudación efectiva de cada provincia.

En el cuadro 6.12 se presentan las cuantificaciones para el total de los recursos propios, incluidas las regalías, y para el principal impuesto provincial (ingresos brutos). También en el caso de

los recursos propios hay grandes diferencias entre la recaudación real y la CF. Formosa gasta un 44,6% más que su NF y recauda un 60% menos que su CF. Corrientes gasta un 22,5% menos que su NF y recauda un 53,5% menos que su CF. Los ejemplos pueden multiplicarse. Es interesante notar que en varias de las provincias que reciben regalías la recaudación real total supera a la CF total. En varias de esas provincias también la recaudación real de ingresos brutos es mayor que la capacidad fiscal del impuesto.

CUADRO 6.12. Cuantificaciones de la capacidad fiscal
(en pesos per cápita)

Jurisdicciones	Recursos propios		Ingresos brutos	
	Recursos propios reales	Capacidad fiscal	Ingresos brutos reales	Capacidad fiscal ingresos brutos
Buenos Aires	1.600	1.563	1.263	1.218
CABA	5.277	3.471	3.982	2.662
Catamarca	1.206	1.880	723	1.253
Chaco	568	1.128	499	909
Chubut	5.042	5.240	1.430	1.437
Córdoba	1.573	1.566	1.261	1.198
Corrientes	552	1.186	426	936
Entre Ríos	1.172	1.543	635	1.080
Formosa	456	1.126	360	889
Jujuy	536	1.184	420	957
La Pampa	2.214	1.891	1.060	1.035
La Rioja	485	1.199	404	956
Mendoza	1.625	1.960	803	1.129
Misiones	909	1.464	703	1.105
Neuquén	6.238	5.805	2.164	1.619
Río Negro	2.001	2.191	989	1.159
Salta	1.020	1.380	663	924
San Juan	1.083	1.521	605	974
San Luis	1.489	1.433	1.212	1.123
Santiago del Estero	475	1.099	372	903
Santa Cruz	6.534	6.086	2.205	1.594
Santa Fe	1.556	1.750	1.177	1.355
Tierra del Fuego	5.293	4.808	2.983	2.033
Tucumán	1.110	1.705	860	955
Total	1.823	1.823	1.275	1.275

Estimación agregada de la necesidad de gasto, la capacidad y la disparidad fiscal

Método de estimación con base en datos de un ejercicio anterior: situación real

Los recursos propios, los gastos y las transferencias per cápita se incluyen en las tres primeras columnas del cuadro 6.13. El coeficiente de variación de los recursos propios es igual a 0,94; el de las transferencias, a 0,54 y el de los recursos totales (= gastos) es 0,53. Las transferencias disminuyen las disparidades interprovinciales de recursos propios y posibilitan una menor disparidad en los gastos per cápita.

El coeficiente de Gini⁵¹ ponderado por población de los recursos propios (Gla) es igual a 0,3, en tanto que el final (Gld) es igual a 0,19, lo cual indica que las transferencias disminuyen la desigualdad inicial en 0,11 (cuadro 6.14).

Debe observarse que, en general, los efectos sobre la igualdad de las transferencias se miden comparando los recursos propios (antes de las transferencias) con los recursos totales (incluidas las transferencias), sobre la base del ordenamiento inicial de los recursos propios (de menor a mayor) de las jurisdicciones. Si hay un reordenamiento de las jurisdicciones, la segunda no es una curva de Lorenz y ese cálculo sobrestima el efecto de igualación.⁵²

En el caso argentino existe un fuerte reordenamiento (*re-ranking*), que disminuye el potencial igualador de las transferencias (véase más adelante la sección sobre reordenamientos entre la situación real y las estimaciones de capacidad, necesidad y disparidad fiscal).⁵³ La descomposición del coeficiente de Reynolds-Smolensky (1977, en adelante RS), que mide el cambio de la desigualdad entre la situación antes (Gla) y después (Gld) de las transferencias con los ordenamientos correctos, se puede expresar de la siguiente forma:

$$RS = (Gla - Cda) - (Gld - Cda) = (0,3 - 0,02) - (0,19 - 0,02) = 0,11$$

Donde Cda es el coeficiente de concentración de los recursos totales (propios más transferencias) con el ordenamiento inicial de las provincias.

Las transferencias disminuyen la desigualdad en 0,28 pero el *re-ranking* la aumenta en 0,17, de modo que el efecto neto es igual a 0,11.

Estimaciones de capacidad, necesidad y disparidad fiscal

Los resultados de las estimaciones de capacidad, necesidad de gasto y disparidad fiscal (transferencias de igualación)⁵⁴ se incluyen en las tres últimas columnas del cuadro 6.13. La diferencia entre provincias de los recursos propios según CF es sustancialmente menor que la diferencia de recursos propios reales (el coeficiente de variación es de 0,69 versus 0,94); el coeficiente de variación de los recursos totales (igual a gastos totales) es igual a 0,26 en la cuantificación de la NF (versus 0,53 real) y el de las (transferencias) es 0,31 (versus 0,54 en las reales) (cuadros 6.14 y 6.15).

⁵¹ El coeficiente de Gini mide la desigualdad de la distribución de una variable. Es un número entre cero (perfecta igualdad) y uno (máxima desigualdad). Se calcula como la diferencia entre el área por debajo de la diagonal del cuadrado (en el que se miden los porcentajes acumulados de personas o jurisdicciones en el eje horizontal y el porcentaje acumulado de la variable en el eje vertical) y la curva de Lorenz, dividida por el área por debajo de la diagonal. La curva de Lorenz mide el porcentaje acumulado de las personas (o jurisdicciones) y el correspondiente porcentaje acumulado de la variable, ordenados de menor a mayor. Dado que existen grandes diferencias en el tamaño de la población de las provincias, las medidas de desigualdad se calculan ponderadas.

⁵² Lo mismo ocurre cuando se miden los efectos sobre la igualdad de los impuestos y los gastos. Véase, entre otros, Atkinson (1980).

⁵³ El reordenamiento (*re-ranking*) disminuye el potencial igualador de las transferencias. Hierro Recio, Atienza Montero y Gómez-Álvarez Díaz (2010a y 2010b) encuentran valores altos en España (9,8%) y Alemania (5,9%). En Suiza el valor asciende a solo el 3%, y en Australia y Canadá al 1%. Los autores trabajan con datos sin ponderar por población. Utilizando el cálculo sin ponderar el porcentaje en Argentina, los valores alcanzan el 11% en la situación real y el 5% con las cuantificaciones de CF, NF y disparidad fiscal (DF).

⁵⁴ Las transferencias de igualación solo son iguales a la disparidad fiscal en el caso en que compensen el 100% de la diferencia entre capacidad y necesidad fiscal.

CUADRO 6.13. Situación real y capacidad, necesidad y disparidad fiscal
(en valores per cápita, pesos corrientes de 2010)

Jurisdicciones	Recursos propios real	Recursos totales real	Transferencias real	Capacidad fiscal	Necesidad fiscal	Disparidad fiscal (transferencias)
Buenos Aires	1.600	3.751	2.151	1.563	5.294	3.732
CABA	5.277	6.557	1.281	3.471	6.375	2.904
Catamarca	1.206	10.075	8.869	1.880	7.543	5.663
Chaco	568	6.706	6.139	1.128	5.987	4.858
Chubut	5.042	10.357	5.315	5.240	8.715	3.475
Córdoba	1.573	5.079	3.506	1.566	5.111	3.545
Corrientes	552	4.414	3.862	1.186	5.693	4.507
Entre Ríos	1.172	6.110	4.938	1.543	5.162	3.618
Formosa	456	9.484	9.027	1.126	6.558	5.432
Jujuy	536	6.706	6.170	1.184	5.503	4.319
La Pampa	2.214	11.670	9.455	1.891	7.905	6.014
La Rioja	485	9.726	9.241	1.199	6.913	5.715
Mendoza	1.625	5.161	3.536	1.960	5.351	3.391
Misiones	909	5.022	4.113	1.464	4.095	2.631
Neuquén	6.238	12.301	6.062	5.805	6.801	997
Río Negro	2.001	7.031	5.029	2.191	7.485	5.294
Salta	1.020	4.609	3.588	1.380	6.195	4.815
San Juan	1.083	6.055	4.973	1.521	5.824	4.303
San Luis	1.489	8.545	7.055	1.433	6.100	4.667
Santiago del Estero	475	6.569	6.093	1.099	6.310	5.212
Santa Cruz	6.534	19.897	13.363	6.086	12.495	6.409
Santa Fe	1.556	4.800	3.244	1.750	5.211	3.461
Tierra del Fuego	5.293	19.818	14.525	4.808	7.396	2.588
Tucumán	1.110	5.522	4.412	1.705	4.704	2.999
Total	1.823	5.362	3.538	1.823	5.362	3.538
Promedio (de valores per cápita)	2.084	8.165	6.081	2.257	6.447	4.190
Desvío estándar	1.962	4.313	3.262	1.567	1.690	1.296
Coef. Variación	0,94	0,53	0,54	0,69	0,26	0,31
Máximo	6.534	19.897	14.525	6.086	12.495	6.409
Mínimo	456	3.751	1.281	1.099	4.095	997
Máx./mín.	14,31	5,30	11,34	5,54	3,05	6,43

El coeficiente de Gini ponderado por población de los recursos propios es 0,19 y el de los recursos totales (igual al gasto total) es 0,07. La disminución de la desigualdad antes y después de la compensación de las disparidades fiscales es:

$$RS = (G/a - Cda) - (G/d - Cda) = (0,19 - 0,02) - (0,07 - 0,02) = 0,12$$

El efecto igualador de las transferencias por disparidad fiscal (DF) es igual a 0,17, en tanto que el

CUADRO 6.14. Resumen de medidas de desigualdad

	Valores reales	Valores según CF, NF y DF
Máximo/mínimo		
Recursos propios	14,31	5,54
Transferencias	11,34	6,43
Recursos (gastos) totales	5,30	3,05
Coefficiente de variación		
Recursos propios	0,94	0,69
Transferencias	0,54	0,31
Recursos (gastos) totales	0,53	0,26
Coefficiente de Gini y de concentración		
Gini de los recursos propios (Gla)	0,30	0,19
Gini de los recursos totales (gastos) (Gld)	0,19	0,07
Concentración de los recursos totales con el ordenamiento de los recursos propios (Cda)	0,02	0,02
Disminución de la desigualdad (RS)		
Con reordenamiento (Gla – Cda)	0,28	0,17
Efecto del reordenamiento (Gld – Cda)	0,17	0,05

efecto de reordenamiento aumenta la desigualdad en 0,05.

Utilizar una base imponible común y una alícuota uniforme logra reducir las diferencias interprovinciales de recursos propios. El coeficiente de Gini de la CF es 0,19 versus 0,3 en la situación real.

Las diferencias interprovinciales de gastos también se reducen al pasar de la situación real a la que resulta de la cuantificación de la NF. El coeficiente de desigualdad de Gini se reduce de 0,19 a 0,07.

La conclusión fuerte de estos cálculos es que con las estimaciones de capacidad, necesidad y disparidad fiscal resultan diferencias importantes con respecto a los valores reales.⁵⁵ La explicación simple es que en las estimaciones de CF, NF y DF

no influyen las variables políticas ni los incentivos fiscalmente perversos que puede generar un mal diseño de las transferencias.

Reordenamientos entre la situación real y las estimaciones de capacidad, necesidad y disparidad fiscal

En el cuadro 6.16 se presentan los reordenamientos de las provincias al pasar de recursos propios a recursos totales (= gastos totales). El reordenamiento se calcula para la situación real y para las estimaciones de capacidad, necesidad fiscal y disparidad fiscal.

En las dos alternativas hay una gran cantidad de reordenamientos. En la situación real hay tres provincias (Chubut, San Juan y Santa Cruz) que quedan en el mismo *ranking* antes y después de las transferencias; con las estimaciones de CF, NF y DF, son dos las provincias que no cambian su lugar en el *ranking* (San Juan y Santa Cruz).

En la situación real, las provincias que pierden más posiciones son Buenos Aires (15), CABA, Santa Fe y Mendoza (10) y Córdoba (9). Las que ganan más posiciones son Formosa (16), La Rioja (15) y Santiago del Estero (10). Las provincias con mayores (menores) ingresos propios per cápita antes de las transferencias pasan a ser las de menores (mayores) ingresos totales después de las transferencias.

Con las estimaciones de CF, NF y DF la situación es similar a la anterior. Tienen importantes pérdidas de posición Tucumán (12), Mendoza (11), Córdoba y Santa Fe (10) y ganan posición Formosa (14), Santiago del Estero (13) y La Rioja (12).

⁵⁵ Blöchliger y Charbit (2008) estudian el impacto sobre el Gini ponderado por población de las políticas de igualación fiscal en 15 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Las diferencias antes de la igualación son muy inferiores a las de Argentina: los mayores coeficientes de Gini corresponden a Portugal (0,34), Turquía (0,22) e Italia (0,21). Después de la igualación las diferencias disminuyen sustancialmente, y entonces los valores mayores son los de Portugal (0,14), Suiza (0,11) e Italia (0,10); en Suiza y Australia se logra la perfecta igualdad y en Alemania y Australia el coeficiente de Gini es de 0,02.

CUADRO 6.15. Diferencia entre situación real y capacidad, necesidad y disparidad fiscal
(en pesos per cápita)

Jurisdicciones	Diferencia recursos propios real menos CF	Diferencia recursos totales real menos NF	Diferencia transferencias real menos DF
Buenos Aires	37	-1.543	-1.580
CABA	1.806	183	-1.623
Catamarca	-674	2.533	3.206
Chaco	-561	720	1.280
Chubut	-198	1.642	1.841
Córdoba	7	-32	-39
Corrientes	-634	-1.280	-645
Entre Ríos	-372	948	1.320
Formosa	-670	2.926	3.596
Jujuy	-648	1.203	1.851
La Pampa	324	3.764	3.441
La Rioja	-713	2.813	3.526
Mendoza	-335	-191	144
Misiones	-556	926	1.482
Neuquén	434	5.499	5.066
Río Negro	-189	-454	-265
Salta	-360	-1.586	-1.227
San Juan	-439	231	670
San Luis	56	2.445	2.389
Santiago del Estero	-624	258	882
Santa Cruz	448	7.402	6.954
Santa Fe	-194	-411	-217
Tierra del Fuego	486	12.423	11.937
Tucumán	-595	818	1.413

Comparación de los porcentajes de distribución de las transferencias y las transferencias per cápita resultantes

La distribución porcentual de las transferencias cambia significativamente entre la situación real y la que resulta de las estimaciones de disparidad fiscal (cuadro 6.17). Las que ganan participación son Buenos Aires, CABA, Corrientes, Río Negro, Salta y Santa Fe, y disminuyen todas las demás. El caso de Buenos Aires es notable ya que pasaría del 23,68% en la situación real al 32,98% según la disparidad fiscal. Cabe mencionar que entre 1960 y 1980 la participación de

Buenos Aires fluctuó entre el 28% y el 34% (Porto, 1990). Para contar con un patrón de comparación, se calculan los porcentajes que corresponderían en caso de aplicarse el método seguido por la Ley 20.221 que rigió entre 1973 y 1984, aceptado por las partes, que utilizaba una forma indirecta de medir CF, NF y DF.⁵⁶

⁵⁶ La Ley 20.221 distribuía las transferencias en un 65% por población (indicador de demanda), 25% por brecha de desarrollo (indicador de necesidad) y 10% por dispersión de población (indicador de costos). Para brecha de desarrollo y densidad de población se aplicaba el criterio “todo o nada” ya que las provincias que estaban por encima del valor promedio no recibían por esos conceptos. En el cálculo de la

CUADRO 6.16. Reordenamientos provinciales

Jurisdicciones	Recursos propios real	Recursos totales real	Diferencia	Jurisdicciones	Capacidad fiscal	Necesidad fiscal	Diferencia
Formosa	1	17	16	Sgo. del Estero	1	14	13
Sgo. del Estero	2	12	10	Formosa	2	16	14
La Rioja	3	18	15	Chaco	3	11	8
Jujuy	4	13	9	Jujuy	4	8	4
Corrientes	5	2	-3	Corrientes	5	9	4
Chaco	6	14	8	La Rioja	6	18	12
Misiones	7	5	-2	Salta	7	13	6
Salta	8	3	-5	San Luis	8	12	4
San Juan	9	9	0	Misiones	9	1	-8
Tucumán	10	8	-2	San Juan	10	10	0
Entre Ríos	11	10	-1	Entre Ríos	11	4	-7
Catamarca	12	19	7	Buenos Aires	12	6	-6
San Luis	13	16	3	Córdoba	13	3	-10
Santa Fe	14	4	-10	Tucumán	14	2	-12
Córdoba	15	6	-9	Santa Fe	15	5	-10
Buenos Aires	16	1	-15	Catamarca	16	21	5
Mendoza	17	7	-10	La Pampa	17	22	5
Río Negro	18	15	-3	Mendoza	18	7	-11
La Pampa	19	21	2	Río Negro	19	20	1
Chubut	20	20	0	CABA	20	15	-5
CABA	21	11	-10	Tierra del Fuego	21	19	-2
Tierra del Fuego	22	23	1	Chubut	22	23	1
Neuquén	23	22	-1	Neuquén	23	17	-6
Santa Cruz	24	24	0	Santa Cruz	24	24	0

El efecto de las transferencias per cápita (promedio igual a 100) se presenta en las dos últimas columnas del cuadro 6.17. En la situación real las diferencias entre los valores máximos (Tierra del Fuego, 411; Santa Cruz 361; La Pampa, 267; La Rioja, 261; Formosa, 255 y Catamarca, 250) y el mínimo (Buenos Aires, 61), excluida la CABA, son notables.

Ley 20.221 adaptada, realizada para este trabajo, se mantuvieron los porcentajes de cada concepto pero la brecha de desarrollo fue sustituida por la inversa de la CF per cápita y la dispersión de población por la superficie; no se aplicó el criterio “todo o nada”. La Ley 20.221 no consideraba en forma directa la situación de las regalías que sí está contemplada en el cálculo de la inversa de la CF.

Las transferencias que resultan de cuantificar la disparidad fiscal tienden a igualar los valores per cápita que fluctúan entre los máximos de Santa Cruz (193), La Pampa (178), Catamarca (170), La Rioja (169), Formosa (162) y Río Negro (150), y el mínimo de Buenos Aires (85). Los valores en pesos de las transferencias per cápita se muestran en el cuadro 6.18.

Opciones y recomendaciones de reforma

La idea de introducir modificaciones en el régimen de transferencias hacia las provincias ha encontrado innumerables dificultades a lo largo del tiempo.

CUADRO 6.17. Participación en las transferencias
(porcentaje y valores per cápita)

Jurisdicciones	Transferencias reales	Transferencias por disparidad fiscal	Transferencias Ley 20.221 adaptada	Transferencias reales	Transferencias por disparidad fiscal	Transferencias Ley 20.221 adaptada
Buenos Aires	23,68	32,98	36,55	60,78	84,66	93,81
CABA	2,61	6,92	5,61	36,18	96,00	77,86
Catamarca	2,30	1,56	1,18	250,48	169,91	128,99
Chaco	4,56	3,68	2,93	173,49	139,83	111,35
Chubut	1,91	1,30	1,74	150,21	102,36	137,04
Córdoba	8,17	7,59	8,15	99,06	92,06	98,73
Corrientes	2,70	3,20	2,70	109,07	129,44	108,99
Entre Ríos	4,30	3,16	3,10	139,53	102,62	100,55
Formosa	3,37	2,13	1,55	255,15	161,53	117,50
Jujuy	2,93	2,12	1,81	174,40	126,62	108,11
La Pampa	2,12	1,41	1,20	267,11	177,85	150,97
La Rioja	2,17	1,41	1,11	260,82	169,36	133,11
Mendoza	4,33	3,92	4,25	99,89	90,48	97,95
Misiones	3,19	2,04	2,68	116,17	74,07	97,57
Neuquén	2,35	0,48	1,34	171,38	35,28	97,19
Río Negro	2,26	2,38	2,07	142,02	149,63	130,08
Salta	3,07	4,07	3,37	101,43	134,34	111,45
San Juan	2,39	2,11	1,86	140,52	124,26	109,29
San Luis	2,15	1,48	1,25	203,74	140,14	118,10
Santiago del Estero	3,75	3,22	2,62	172,17	147,87	120,12
Santa Cruz	2,58	1,38	1,37	361,15	193,45	192,01
Santa Fe	7,30	7,43	7,66	91,65	93,23	96,18
Tierra del Fuego	1,30	0,29	0,31	411,07	90,33	98,84
Tucumán	4,50	3,72	3,60	124,67	103,14	99,75
Total	100	100	100	100	100	100

También las encontrará cualquier modificación que se proponga. Solo basta mencionar que la Ley 23.548/88, con varias modificaciones introducidas en un contexto de “federalismo coercitivo”, establecía que se trataba de un “régimen transitorio” para un período de dos años de duración; sin embargo, más de un cuarto de siglo después, continúa vigente. Por otro lado, la Constitución Nacional de 1994 mandó dictar una nueva ley de coparticipación antes del 31 de diciembre de 1996. Ninguna de esas disposiciones se cumplió, como tampoco las intenciones

incluidas en distintos documentos que se detallan en las secciones introductorias de este capítulo.

Tomando como punto de partida la situación actual, que puede caracterizarse como un “laberinto” que dificulta la comprensión incluso de los especialistas, se sugiere consolidar todas las transferencias en un sistema único y automático, y dar libertad a las provincias en cuanto a la decisión de asignación de sus gastos. Como excepción, deberían considerarse por separado aquellas transferencias afectadas a un objetivo específico.

CUADRO 6.18. Distribución de las transferencias
(en pesos per cápita)

Jurisdicciones	Valores reales	Disparidad fiscal	Ley 20.221 adaptada
Buenos Aires	2.151	3.732	3.320
CABA	1.281	2.904	2.755
Catamarca	8.869	5.663	4.567
Chaco	6.139	4.858	3.940
Chubut	5.315	3.475	4.849
Córdoba	3.506	3.545	3.494
Corrientes	3.862	4.507	3.859
Entre Ríos	4.938	3.618	3.559
Formosa	9.027	5.432	4.157
Jujuy	6.170	4.319	3.824
La Pampa	9.455	6.014	5.344
La Rioja	9.241	5.715	4.716
Mendoza	3.536	3.391	3.467
Misiones	4.113	2.631	3.454
Neuquén	6.062	997	3.438
Río Negro	5.029	5.294	4.606
Salta	3.588	4.815	3.943
San Juan	4.973	4.303	3.868
San Luis	7.055	4.667	4.090
Santiago del Estero	6.093	5.212	4.251
Santa Cruz	13.363	6.409	7.105
Santa Fe	3.244	3.461	3.404
Tierra del Fuego	14.525	2.588	3.492
Tucumán	4.412	2.999	3.530
Total	3.538	3.538	3.538
Promedio (de valores per cápita)	6.081	4.190	4.043
Desvío estándar	3.262	1.296	877
Coef. variación	0,54	0,31	0,22
Máximo	14.525	6.409	7.105
Mínimo	1.281	997	2.755
Máx./mín.	11,34	6,43	2,58
Gini	0,28	0,17	0,1

Para la sugerencia de reformulación se parte de la situación actual de las transferencias y la que surge de la estimación de la disparidad fiscal. La información se presenta en los cuadros 6.19 y 6.20.

Las diferencias entre lo real y la disparidad fiscal estimada son de gran magnitud. Buenos Aires, la provincia con la mayor población (39% del total), recibe actualmente el 23,68% del total de las

CUADRO 6.19. Transición de las transferencias reales a las que reflejan disparidad fiscal, aproximación en 5 y 10 años

Jurisdicciones	Transferencia real			Transferencia por disparidad fiscal		Transición al quinto año			Transición al décimo año		
	En millones de pesos	En porcentaje	En millones de pesos	En porcentaje	Aumento en pesos al 3% anual, 5 años (en millones de pesos)	Transferencia total al quinto año (en millones de pesos)	Transferencia total al quinto año (en porcentaje)	Aumento en pesos al 3% anual, 10 años (en millones de pesos)	Transferencia total al décimo año (en millones de pesos)	Transferencia total al décimo año (en porcentaje)	
Buenos Aires	33.611	23,68	46.816	32,98	7.457	41.068	24,96	16.101	49.712	26,06	
CABA	3.701	2,61	9.819	6,92	1.564	5.265	3,20	3.377	7.078	3,71	
Catamarca	3.262	2,30	2.213	1,56	352	3.615	2,20	761	4.023	2,11	
Chaco	6.478	4,56	5.221	3,68	832	7.309	4,44	1.796	8.273	4,34	
Chubut	2.706	1,91	1.844	1,30	294	3.000	1,82	634	3.340	1,75	
Córdoba	11.602	8,17	10.781	7,59	1.717	13.319	8,09	3.708	15.309	8,03	
Corrientes	3.833	2,70	4.549	3,20	725	4.558	2,77	1.564	5.398	2,83	
Entre Ríos	6.104	4,30	4.489	3,16	715	6.819	4,14	1.544	7.647	4,01	
Formosa	4.786	3,37	3.030	2,13	483	5.269	3,20	1.042	5.828	3,06	
Jujuy	4.154	2,93	3.016	2,12	480	4.634	2,82	1.037	5.191	2,72	
La Pampa	3.016	2,12	2.008	1,41	320	3.336	2,03	691	3.706	1,94	
La Rioja	3.083	2,17	2.002	1,41	319	3.402	2,07	689	3.772	1,98	
Mendoza	6.148	4,33	5.569	3,92	887	7.035	4,28	1.915	8.063	4,23	
Misiones	4.531	3,19	2.889	2,04	460	4.991	3,03	994	5.525	2,90	
Neuquén	3.342	2,35	688	0,48	110	3.452	2,10	237	3.579	1,88	
Río Negro	3.212	2,26	3.384	2,38	539	3.751	2,28	1.164	4.376	2,29	
Salta	4.358	3,07	5.772	4,07	919	5.277	3,21	1.985	6.343	3,32	
San Juan	3.387	2,39	2.995	2,11	477	3.864	2,35	1.030	4.417	2,32	
San Luis	3.050	2,15	2.098	1,48	334	3.384	2,06	722	3.772	1,98	
Sgo. Del Estero	5.326	3,75	4.574	3,22	729	6.054	3,68	1.573	6.899	3,62	
Santa Cruz	3.661	2,58	1.961	1,38	312	3.973	2,41	674	4.335	2,27	
Santa Fe	10.363	7,30	10.542	7,43	1.679	12.042	7,32	3.626	13.989	7,33	
Tierra del Fuego	1.848	1,30	406	0,29	65	1.912	1,16	140	1.987	1,04	
Tucumán	6.389	4,50	5.286	3,72	842	7.231	4,39	1.818	8.207	4,30	
Total	141.951	100	141.952	100	22.609	164.560	100	48.819	190.770	100	

CUADRO 6.20. Transición en valores per cápita

Jurisdicciones	Transferencia real (promedio = 100)	Transferencias por disparidad fiscal (promedio = 100)			Relación: porcentaje a 10 años / porcentaje inicial real
		Transferencia por disparidad fiscal	Transferencias al quinto año	Transferencias al décimo año	
Buenos Aires	61	85	64	67	1,15
CABA	36	96	44	51	1,10
Catamarca	250	170	239	230	0,88
Chaco	173	140	169	165	0,92
Chubut	150	102	144	138	0,80
Córdoba	99	92	98	97	1,02
Corrientes	109	129	112	114	1,04
Entre Ríos	140	103	134	130	0,96
Formosa	255	162	242	231	0,89
Jujuy	174	127	168	162	0,94
La Pampa	267	178	255	244	0,86
La Rioja	261	169	248	237	0,89
Mendoza	100	90	99	97	1,00
Misiones	116	74	110	105	1,01
Neuquén	171	35	153	137	0,74
Rio Negro	142	150	143	144	0,93
Salta	101	134	106	110	1,07
San Juan	141	124	138	136	0,96
San Luis	204	140	195	187	0,90
Sgo. del Estero	172	148	169	166	0,95
Santa Cruz	361	193	338	318	0,79
Santa Fe	92	93	92	92	1,03
Tierra del Fuego	411	90	367	329	0,77
Tucumán	125	103	122	119	0,98
Total	100	100	100	100	
Máximo	411	193	367	329	1,15
Mínimo	36	33	44	51	0,74
Máx./mín. (excluido Neuquén)	11,36	4,35	8,27	6,39	1,54
Promedio	171	122	165	159	0,94
Desvío estándar	91	38	81	73	0,10
Coef. variación	0,53	0,31	0,49	0,46	0,11

transferencias; Formosa, con el 1,32% de la población recibe el 3,37% del total; La Rioja, con el 0,83% de la población, recibe el 2,17% del total. Estos ejemplos pueden multiplicarse.

Estas diferencias no pueden corregirse en forma inmediata. Un intento de ese tipo sería muy fácilmente bloqueado por la mayoría de las provincias. La modificación solo será posible gradualmente —y

aun así requeriría una costosa negociación—, sobre la base de la estrategia de “cambios marginales en las transferencias”⁵⁷ y en un mediano plazo (este tipo de transición ya se ha utilizado en oportunidad de realizarse cambios que implicaban importantes redistribuciones de fondos entre las provincias). En los cuadros mencionados se presentan dos momentos de la transición, a los cinco y a los 10 años. En alguno de esos momentos debería evaluarse la situación y continuar o modificar los pasos a seguir en los años siguientes.

La estrategia y los supuestos para elaborar una transición son los siguientes:

- i. Las transferencias no automáticas disminuyen en cinco años pasando a formar parte de un régimen único y automático. Desde el punto de vista financiero, este cambio es neutral para el gobierno nacional.
- ii. Se supone que el monto total de las transferencias crece al 3% acumulativo anual en valores constantes.
- iii. El crecimiento del monto total se distribuye con base en la disparidad fiscal relativa.
- iv. En la transición hay dos tipos de distribuidores: a) el coeficiente medio, que es el que corresponde a la situación real inicial; b) el coeficiente marginal con base en la disparidad fiscal.
- v. La velocidad de aproximación a la distribución según DF depende de la tasa de crecimiento de la recaudación coparticipable: a mayor crecimiento mayor es la velocidad de convergencia.

Los cálculos de los efectos de las modificaciones, luego de 5 y 10 años de su puesta en funcionamiento, revelan que hay una tendencia a corregir los desvíos iniciales entre la situación real y la que surge de la disparidad fiscal. Las relaciones más importantes son las siguientes:

- i. El cociente entre el valor máximo y el mínimo pasa de 11,36 (situación real actual) a 8,27 (en una transición a cinco años) o 6,39 (en una transición a 10 años).

- ii. El coeficiente de variación pasa de 0,53 en la situación real actual a 0,49 y 0,46, en las transiciones a 5 y 10 años, respectivamente.

Debe notarse que ninguna de las provincias pierde fondos a lo largo del período de transición. Todas participan en el crecimiento de las transferencias aunque varíe el porcentaje que le corresponde a cada una.

Un ajuste que debería realizarse en el caso de la CABA: esta jurisdicción debería compensar las mayores transferencias con el costo de los servicios locales que están a cargo del gobierno nacional, o bien, tal como lo han reclamado reiteradamente las autoridades de la CABA, hacerse cargo de esos servicios y financiarlos con la mayor coparticipación.

La economía política de las opciones de reforma⁵⁸

En el régimen argentino de transferencias hay dos tipos de conflictos. Por un lado, el reparto del total de los recursos entre la nación y el conjunto de los gobiernos provinciales; por otro lado, la distribución de la parte provincial entre las provincias.

Estos conflictos se administraron con los cambios a lo largo del tiempo que se describen en la primera parte de este capítulo. Desde 1980, con algunos antecedentes en años anteriores, el gobierno nacional instrumentó cambios que llevaron a la desarticulación total de los regímenes de transferencias.

⁵⁷ El enfoque de “reforma marginal” es usual en tributación: “La reforma tributaria óptima debe considerar como punto de partida el sistema tributario vigente y el hecho de que los cambios en el mismo son lentos y graduales” (Feldstein, 1976).

⁵⁸ Las teorías de primera generación del federalismo fiscal, a partir de Oates (1972), suponen agentes benevolentes que actúan de modo de satisfacer las preferencias de los ciudadanos votantes; en estas teorías las transferencias desempeñan un papel importante como instrumento para el logro de los objetivos de eficiencia y equidad. Las teorías de segunda generación (Oates, 2005, 2008; Weingast, 2009) consideran políticos que persiguen sus propios objetivos y responden a los incentivos que genera la estructura fiscal vertical.

Las relaciones financieras “normales” entre los tres niveles de gobierno pueden sintetizarse como se expone a continuación. La nación recauda impuestos no coparticipables (por ejemplo, sobre el comercio exterior) y coparticipables; una parte de los coparticipables les corresponde a las provincias, que se financian, además, con sus recursos propios. Las municipalidades se financian con recursos propios y con transferencias del gobierno provincial. Los tres niveles de gobierno pueden acudir al endeudamiento para cubrir sus déficits.

Esas relaciones se han visto distorsionadas por la vía de las políticas nacionales. La nación ha cambiado la “mezcla” de recursos hacia los no coparticipables, que le corresponden en un 100%; ha modificado la distribución primaria en su favor, perjudicando al conjunto de las provincias; ha avanzado sobre fuentes tributarias propias de las provincias y municipalidades; ha transferido gastos sin contrapartida financiera; ha incrementado significativamente las transferencias discrecionales; ha interferido en la relación de las provincias con sus municipalidades, por la vía de aportes directos a los municipios; ha creado un “laberinto” de las transferencias que las hace difíciles de entender y justificar (Bertea, 2006).

La desarticulación de los regímenes ha generado, junto con disposiciones de la Constitución de 1994, una situación en la que no se ha encontrado un hilo que permita escapar del laberinto.

La Constitución de 1994, que le dio jerarquía constitucional a la coparticipación federal de impuestos, indicaba que se establecería “un régimen de coparticipación (...) antes de la finalización del año 1996”. El régimen debe sancionarse con mayoría absoluta en las dos cámaras del Congreso; la ley debe sancionarse sobre la base de acuerdos entre la nación y las provincias (esta disposición requiere unanimidad entre los poderes ejecutivos nacional y provinciales, antes de su envío al Congreso para su tratamiento). Las disposiciones constitucionales, constituyen un severo límite a la posibilidad de sancionar un régimen.

En varios pactos y acuerdos se introdujeron cambios significativos en el régimen de coparti-

cipación, que fueron convalidados ex post por el Congreso Nacional. Algunos de los más importantes son:

- i. De la masa coparticipable se deducen a favor del gobierno nacional (para el pago de jubilaciones y pensiones y otros planes sociales) el 11% del impuesto al valor agregado (IVA), un monto fijo de 120 millones de pesos del impuesto a las ganancias, el 20% de ganancias luego de la detracción de la suma fija anterior, el 100% de los impuestos al gas natural comprimido y los impuestos a ciertos combustibles líquidos, y el 6,3% del impuesto a los bienes personales. En el acuerdo entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales de agosto de 1992 se retuvo el 15% de los fondos de coparticipación (una vez deducidos los conceptos anteriores), con la finalidad de atender, fundamentalmente, obligaciones previsionales. Luego de todas esas detracciones, se aplican los coeficientes de distribución primaria. También se transfieren servicios nacionales sin contrapartida financiera y se introducen límites para la expansión de los gastos.
- ii. La Ley Nacional de Financiamiento Educativo de 2005 introduce la obligación de afectación específica, por parte de los presupuestos provinciales, para mejorar la educación a través del Fondo Educativo. Pero ese fondo se forma con dinero de las propias provincias proveniente de la coparticipación (la ley estableció cuánto debía afectar cada provincia sobre la base de variables que reflejarían la necesidad de gasto educativo). Esas variables y su ponderaciones son: distribución de la matrícula (80%); incidencia de la ruralidad (10%), distribución de la población no escolarizada (10%).
- iii. La ley 25.917 creó el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, que compromete a todos los niveles de gobierno a ejecutar sus presupuestos preservando el equilibrio financiero. El régimen establece límites al endeudamiento y a los gastos. En estos momentos solo se

aplican a los gobiernos subnacionales los límites al endeudamiento.

En varias de esas disposiciones se ha manifestado la intención de sancionar una nueva ley de coparticipación, pero no se han dado pasos significativos para concretarlo. Algunas de esas disposiciones son las siguientes:

- i. El acuerdo entre gobernadores sobre el compromiso federal (ratificado por Ley 25.235/99), en el que se comprometen a la “sanción dentro del año 2000 de la nueva ley de coparticipación federal de impuestos”.
- ii. En el año 2000, en el acuerdo denominado “Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal”, celebrado entre las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el gobierno nacional, se estableció lo siguiente: “Las partes presentarán, a los efectos de dar estado parlamentario para su tratamiento durante el año 2001, un proyecto de ley de coparticipación federal de impuestos”.
- iii. En 2002 los mismos niveles de gobierno (Acuerdo nación-provincias sobre relación financiera y Bases para un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos) ratifican la intención de “cumplir con el mandato constitucional de dar forma a un nuevo régimen de coparticipación”.

Tanto el mandato constitucional, como las intenciones expresadas en los acuerdos mencionados, dan un claro panorama de las dificultades de lograr la sanción de una nueva ley. Esas dificultades resultan, por un lado, de la mecánica establecida por la Constitución para la sanción y, por otro, de la desarticulación de los regímenes.

En varios casos el gobierno nacional modificó unilateralmente el monto total correspondiente a las provincias. Por ejemplo, en 2006 prorrogó una detracción de recursos coparticipables (15%) con destino al financiamiento previsional. La Constitución Nacional de 1994 establece que esas detracciones solo pueden realizarse por Ley del

Congreso sancionada con mayoría absoluta de los miembros.

Un fallo reciente (noviembre de 2015) de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sido de gran importancia para el sistema de coparticipación. El fallo declaró inconstitucional la detracción antes mencionada del 15% con destino al sistema previsional (ANSES)⁵⁹ y exhortó al Poder Ejecutivo Nacional y al Congreso Nacional a que formulen las convocatorias pertinentes con el objetivo de elaborar e implementar el tan demorado sistema de coparticipación.

Conclusiones

De este capítulo surgen dos conclusiones de importancia: por un lado, se observa que existe una tendencia a la descentralización de los gastos (principalmente los denominados gastos sociales, entre los que se destaca el gasto en educación) y a mantener una importante centralización tributaria, lo que origina un desequilibrio vertical creciente en el tiempo; por otro lado, se aprecia una notable disparidad fiscal horizontal en las variables fiscales provinciales (recursos propios, gastos y transferencias). Estos dos hechos plantean la necesidad de evaluar la situación real (actual) y avanzar en la construcción de alternativas, basadas en la cuantificación de la capacidad, la necesidad y la disparidad fiscal.

La diferencia de la capacidad fiscal (CF) entre las provincias es sustancialmente menor a la diferencia de recursos propios reales, con un coeficiente de variación de 0,69 (versus 0,94); por su parte, el coeficiente de variación de la necesidad de gasto (NF) es igual a 0,26 (versus 0,53 real) y el de la disparidad fiscal (DF) (transferencias) es de 0,31 (versus 0,54).

Utilizar una base imponible común y una alícuota uniforme logra reducir las diferencias interprovinciales de recursos propios. El coeficiente de

⁵⁹ Además ordenó devolver a tres provincias (Córdoba, San Luis y Santa Fe) los fondos retenidos por ese concepto en años anteriores. Estas tres provincias habían recurrido a la vía judicial para el reclamo.

Gini de la desigualdad según la CF es de 0,19 versus 0,3 en la situación real.

Las diferencias interprovinciales de gastos también se reducen al pasar de la situación real a la que resulta de la cuantificación de la NF: el coeficiente de desigualdad de Gini se reduce de 0,19 a 0,07.

Las transferencias, tanto en la situación real como en la cuantificación de la DF, logran una distribución más igualitaria de la capacidad fiscal total (recursos propios más transferencias) entre las provincias para que puedan igualarse oportunidades. La disminución de la desigualdad gracias a las transferencias es mayor en la estimación de la DF (0,12) que en la situación real (0,11). El punto pendiente, para la agenda de investigación, es si la distribución de resultados es también más igualitaria.

La conclusión más notable de estos cálculos es que con las estimaciones de capacidad, necesidad y disparidad fiscal, las diferencias con respecto a los valores reales no influyen en las variables políticas ni en los incentivos fiscalmente perversos que puede generar un mal diseño de las transferencias.

La distribución porcentual de las transferencias cambia significativamente entre la situación

real y la que resulta de las estimaciones de disparidad fiscal.

Estas diferencias no pueden corregirse en forma inmediata. Un intento de ese tipo sería muy fácilmente bloqueado por la mayoría de las provincias. La reforma debe encararse considerando “lo que puede hacerse” (contemplando las restricciones políticas) y no “lo que debería hacerse” (para lograr el régimen óptimo) (Bird, 1992). Las leyes regulatorias de las transferencias no se escriben “de nuevo sobre un papel en blanco” (Feldstein, 1976). La modificación solo será posible de manera gradual —y aun así requerirá una costosa negociación—, sobre la base de la estrategia de “cambios marginales en las transferencias” y en un mediano plazo.

De acuerdo con esa metodología, en este capítulo se realizó un ejercicio de distribuir los incrementos del total de las transferencias con los coeficientes que resultan de la DF. Los cálculos de los efectos de las modificaciones, luego de 5 y 10 años de su puesta en funcionamiento, revelan que hay una tendencia a corregir los desvíos iniciales entre la situación real y la que surge de la disparidad fiscal.

Anexo 6.1. División política y principales variables a nivel provincial

MAPA A6.1.1. División política de la República Argentina



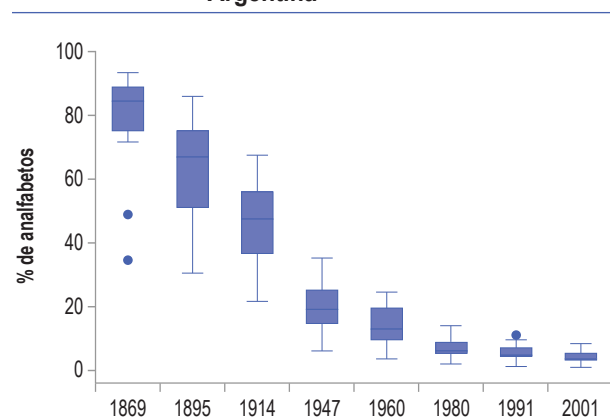
CUADRO A6.1.1. Argentina: principales variables por provincia

Jurisdicciones	Población (en miles)	Participación población (porcentaje)	Superficie (miles de km ²)	Participación superficie (porcentaje)	Densidad de población (hab/km ²)	PBG per cápita (en miles de pesos)	Hogares con NBI (porcent.)	Pobreza (porcent.)
Buenos Aires	15.625	38,95	307,57	8,21	50,80	32,80	8,15	9,41
CABA	2.890	7,20	0,20	0,01	14.450,76	114,47	5,98	4,84
Catamarca	368	0,92	102,60	2,74	3,58	34,78	11,36	21,78
Chaco	1.055	2,63	99,63	2,66	10,59	15,34	18,14	23,79
Chubut	509	1,27	224,69	6,00	2,27	45,22	8,47	5,88
Córdoba	3.309	8,25	165,32	4,41	20,01	31,70	6,01	9,74
Corrientes	993	2,47	88,20	2,35	11,25	16,87	15,10	23,07
Entre Ríos	1.236	3,08	78,78	2,10	15,69	25,01	8,05	16,00
Formosa	530	1,32	72,07	1,92	7,36	14,23	19,73	26,00
Jujuy	673	1,68	53,22	1,42	12,65	18,04	15,46	18,42
La Pampa	319	0,80	143,44	3,83	2,22	22,47	3,79	8,25
La Rioja	334	0,83	89,68	2,39	3,72	17,98	12,25	15,97
Mendoza	1.739	4,33	148,83	3,97	11,68	27,78	7,61	11,44
Misiones	1.102	2,75	29,80	0,80	36,96	26,42	15,65	22,83
Neuquén	551	1,37	94,08	2,51	5,86	55,50	10,36	10,64
Río Negro	639	1,59	203,01	5,42	3,15	29,50	9,42	9,44
Salta	1.214	3,03	155,49	4,15	7,81	16,21	19,41	17,68
San Juan	681	1,70	89,65	2,39	7,60	19,01	10,24	18,44
San Luis	432	1,08	76,75	2,05	5,63	27,47	7,88	15,86
Santiago del Estero	874	2,18	136,35	3,64	6,41	15,03	17,62	21,73
Santa Cruz	274	0,68	243,94	6,51	1,12	54,07	8,26	1,77
Santa Fe	3.195	7,96	133,01	3,55	24,02	40,58	6,43	13,68
Tierra del Fuego	127	0,32	21,57	0,58	5,90	78,87	14,26	2,87
Tucumán	1.448	3,61	22,52	0,60	64,30	17,96	13,28	15,14
Total República Argentina	40.117	100,00	3.746,00	100,00	10,71	36,04	9,13	12,20

Fuentes: Los datos de población, superficie, densidad de población y NBI provienen del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (2010). Los datos del PBG son del Consejo Federal de Inversiones (CFI) hasta 2010 y actualizaciones sobre la base de datos provinciales. Los datos de pobreza se obtienen de la Encuesta Permanente de Hogares (2010).

Anexo 6.2. Convergencia interprovincial de indicadores sociales

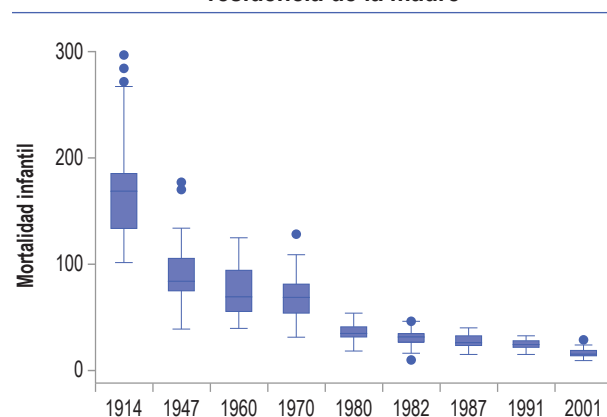
GRÁFICO A6.2.1. Porcentaje de analfabetos sobre la población adulta, por provincia de Argentina



Fuente: Elaborado con base en datos de los censos nacionales de población.

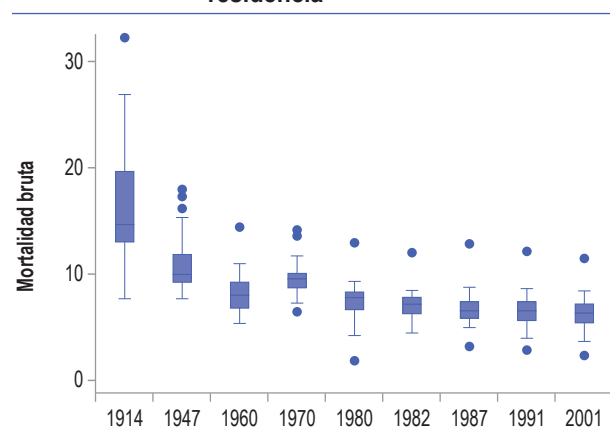
Nota: Según Censos Nacionales.

GRÁFICO A6.2.2. Tasa de mortalidad infantil por 1.000 nacidos vivos, según jurisdicción de residencia de la madre



Fuente: Elaborado con base en datos del Tercer Censo Nacional, Tomo 4, Población (1914); *Anuario Demográfico del año 1914, Natalidad, nupcialidad y mortalidad* (Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Higiene, Sección Demografía, Buenos Aires, 1921, Serie histórica); Estadísticas vitales y de salud; Estadísticas demográficas de los años 1944-1970, Serie 5 nro. 22 (Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente, Buenos Aires, 1983); Ministerio de Salud de la Nación, Programa Nacional de Estadísticas de Salud.

GRÁFICO A6.2.3. Tasa de mortalidad bruta por 1.000 habitantes, según jurisdicción de residencia



Fuente: Elaborado con base en datos del Cuarto Censo General de Población, Tomo 1, Censo Nacional de población de 1947, Ministerio de Salud de la Nación, Programa Nacional de Estadísticas de Salud.

El artículo 1º de la Constitución Política de 1991 establece que: “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”. Por eso, se han impulsado políticas que profundizan la descentralización del gasto, como la creación del sistema actual de transferencias, con el cual se busca proveer a los entes territoriales de los recursos necesarios para prestar las competencias otorgadas.

La descentralización en el país ha sido menor por el lado de los ingresos que por el de los gastos. De acuerdo con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las ejecuciones presupuestales del Departamento Nacional de Planeación (DNP), aproximadamente el 80% de los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) fueron recaudados por el gobierno central en 2014, mientras que los ingresos recaudados por los gobiernos subnacionales están altamente concentrados en pocos municipios. En efecto, Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena recaudaron el 55% del total de los ingresos corrientes municipales. En la medida en que la actividad económica está concentrada en pocos territorios, la capacidad local de generación de ingresos es más fuerte en aquellos con mayores bases tributarias.

Uno de los temas asociados a la descentralización y abordados en la teoría del federalismo fiscal es el de las desigualdades entre los diferentes

niveles de gobierno y entre territorios ubicados en el mismo nivel (Musgrave, 1990). Las primeras se conocen como desigualdades verticales y se enfocan en revisar cómo se distribuyen las responsabilidades de ingresos y gastos entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Las segundas se denominan desigualdades horizontales y tienen que ver con las brechas que se originan en las diferencias entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal en las jurisdicciones (Martínez-Vazquez y Searle, 2007).

Existe una literatura especializada centrada en Colombia, que estudia la desigualdad desde el enfoque de los individuos (Gómez Sabaini y Rossignolo, 2015; Bonilla, 2011), desde las disparidades regionales en cuanto al producto (Galvis y Meisel, 2011; Bonet y Meisel, 1999) y desde las desigualdades verticales (Bonet, 2006a). Sin embargo, poco se ha profundizado en las desigualdades entre ingresos y gastos de los municipios y departamentos. Algunos autores han abordado el análisis de las dos variables de manera independiente y con los valores efectivos, sin considerar las necesidades reales de gastos y el potencial recaudatorio. Por ejemplo, Bonet (2006b) encuentra evidencia de desigualdades en el gasto público territorial en Colombia y el Grupo de Análisis y Financiamiento del Desarrollo Territorial (GAFDT) (GAFDT, 2005) identificó disparidades en la capacidad que tienen municipios y departamentos de recaudar recursos

para brindar bienes y servicios públicos a sus habitantes, ya sea por diferencias en las estructuras económicas, en los niveles de desarrollo o por otras razones.

Una nueva etapa en el análisis de las disparidades horizontales en Colombia debe involucrar conjuntamente el gasto y el ingreso propio de los territorios, incorporando no solo el gasto observado y el recaudo efectivo sino la necesidad de gasto y el potencial de recaudación de las jurisdicciones. Es necesario seguir trabajando para poder llegar a una mayor equidad en el acceso y en la calidad de los servicios provistos por el Estado, pues en los diferentes territorios aún persisten desigualdades en cuanto al acceso y a la calidad de bienes y servicios básicos como la salud (Ayala, 2015) y la educación (Barrera-Osorio, Maldonado y Rodríguez, 2012).

Las disparidades fiscales horizontales se resuelven con las transferencias de igualación (Shah, 2007). Esto quiere decir que se le transfieren recursos a las entidades más pobres de manera que puedan ofrecer la misma cantidad y calidad de bienes públicos que las de mayor recaudo. En Colombia no existe este instrumento de igualación fiscal. El sistema actual está conformado por transferencias que, en su mayor parte, son condicionadas y tienen destinación específica, ya sea para gastos en salud, educación, agua potable y saneamiento básico o propósito general, sin considerar el potencial recaudatorio de las entidades subnacionales (Dirección General de Apoyo Fiscal, 2009; Bonet, Pérez y Ayala, 2014; Villa, Urrea y Guío, 2014).

Este capítulo tiene tres objetivos: i) cuantificar las disparidades fiscales horizontales territoriales desde el punto de vista del ingreso y del gasto público por habitante de forma independiente; ii) evaluar el efecto igualatorio del ingreso y del gasto subnacional por parte de las transferencias del gobierno nacional central (GNC) a los municipios y departamentos, con foco en el Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR), los cuales constituyen las más importantes transferencias del GNC a los gobiernos subnacionales en el país, y iii) medir las disparidades fiscales horizontales en Colombia teniendo en

cuenta las necesidades de gasto y la capacidad fiscal conjuntamente en municipios y departamentos, con el fin de contribuir a la discusión sobre disparidades fiscales y opciones de reforma del régimen de transferencias.

El sistema de transferencias intergubernamentales

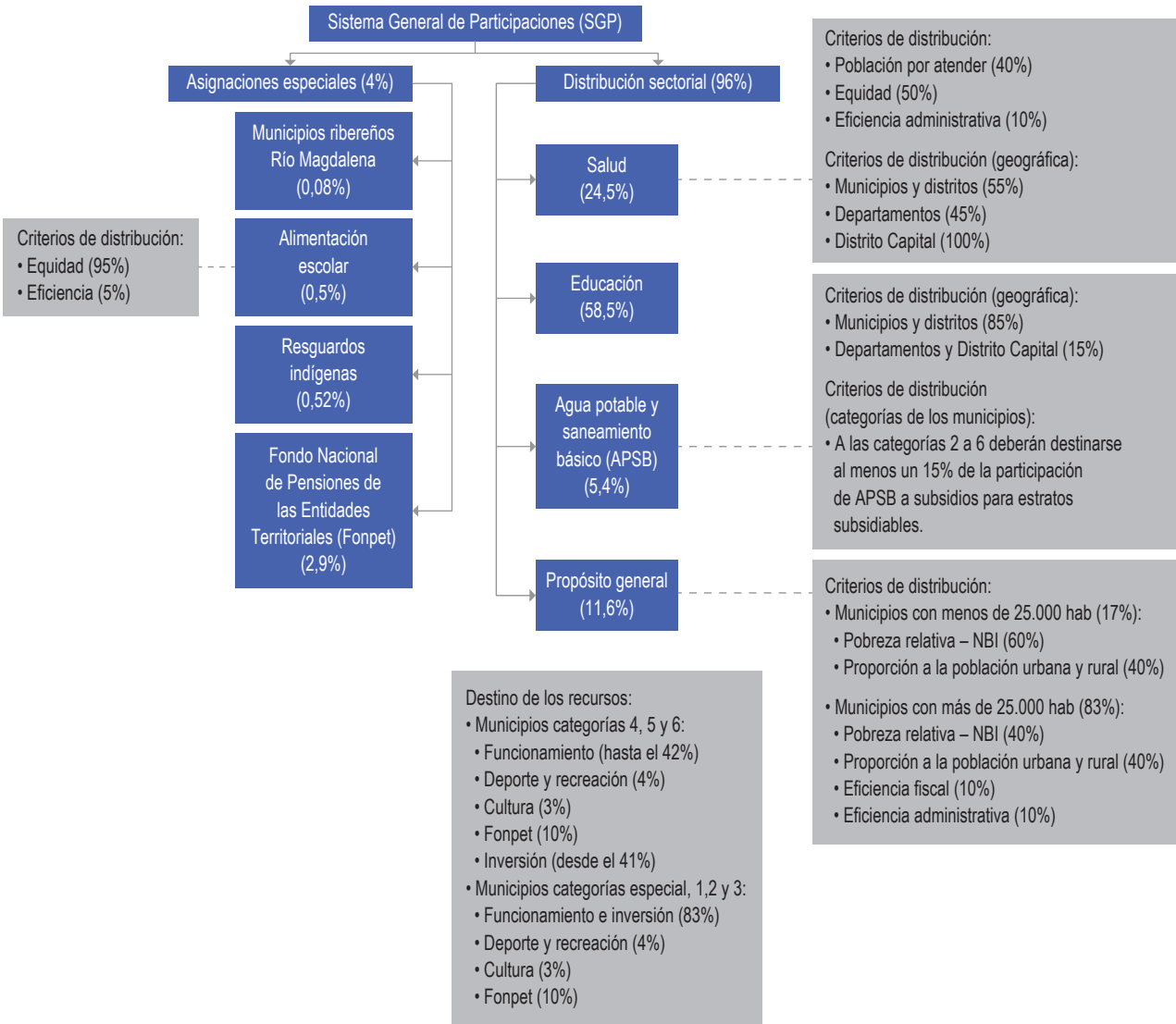
En los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1991 se estableció que el 46% de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) debían ser transferidos a los municipios y departamentos para el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades asignadas por la misma Constitución Política, aunque en la actualidad solo se distribuye el 26% de estos recursos a causa de las leyes reglamentarias vigentes.

Las transferencias del gobierno nacional a los entes subnacionales en Colombia provienen de dos fuentes principales: el Presupuesto General de la Nación (PGN) y el SGR. Las transferencias del PGN se componen del SGP (creado por la Ley 715 de 2001 y modificado por la Ley 1176 de 2007), las pensiones y otras transferencias, mientras que el SGR es un presupuesto independiente con recursos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables.

De acuerdo con la Ley 1176 de 2007, después de descontar los montos de asignaciones especiales,⁶⁰ los recursos del SGP deben ser destinados a educación (58,5%), salud (24,5%), propósito general (11,6%) y agua potable y saneamiento básico (5,4%) (MHCP, 2006). Esto hace que las transferencias del SGP sean condicionadas y que las entidades territoriales no tengan libertad de decidir qué hacer con dichos recursos. Además, su fin ha sido principalmente mejorar la cobertura en los servicios básicos de salud, educación y agua potable en todas las entidades territoriales y no solo en

⁶⁰ Se refiere a los recursos de transferencias destinados a municipios ribereños del Río Magdalena, programas de alimentación escolar, resguardos indígenas y al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet).

ESQUEMA 7.1. Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones



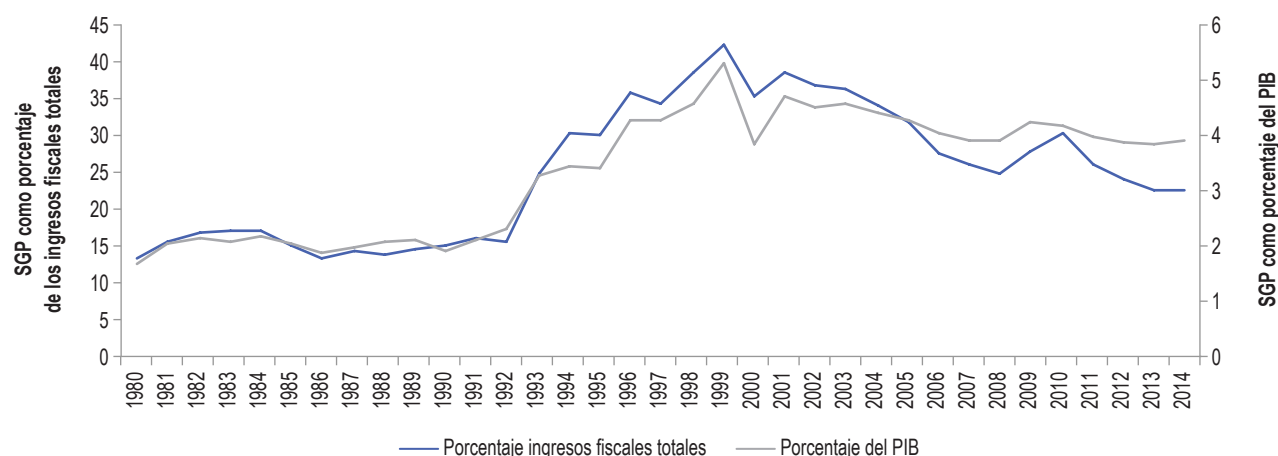
Fuente: Extraído de Bonet, Pérez y Ayala (2014).

aquellas con los menores ingresos. Estos recursos se distribuyen con base en una fórmula que considera la población atendida y la población por atender, así como la eficiencia administrativa y criterios de equidad territorial (Ley 715 de 2001 y Ley 1176 de 2007). El esquema 7.1 muestra la distribución sectorial y regional de los recursos del SGP con base en las leyes 715 de 2001 y 1175 de 2007. Como se puede observar, en ningún caso se considera la capacidad fiscal territorial. En el caso del SGR se podría pensar que, al tener en cuenta

indicadores de pobreza, indirectamente sí se contemplan las necesidades de gasto en los municipios y departamentos.

Por su parte, el SGR no es un sistema de transferencias condicionadas, aunque exige que los recursos sean gastados en proyectos previamente evaluados y aprobados por los Organismos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) (Bonet y Urrego, 2014). El SGR fue creado en 2011 con el Acto Legislativo 05 y reglamentado por el Decreto 1073 de 2012. La reforma buscaba una

GRÁFICO 7.1. Evolución de las transferencias del GNC, 1980–2014



Fuente: Elaboración propia a partir del DNP.

distribución más equitativa de los recursos entre los entes territoriales, debido a que el 70% de las regalías estaba concentrado en siete departamentos, en los que habitaba alrededor del 14% de la población del país. Incluso, los departamentos de Casanare y Meta recibían el 34% de los recursos de regalías y en ellos solo habita el 2,7% de la población colombiana.

Asumiendo una tasa proyectada del 3% (variación anual del producto interno bruto [PIB] al segundo trimestre de 2015), se estima que las transferencias provenientes del PGN representan el 11,4% del PIB proyectado para 2015: SGP (3,8%), pensiones (4,2%) y otras transferencias (3,4%). Y los recursos del SGR corresponden al 1,15% del PIB del mismo año. Pero este peso relativo no ha sido constante durante las últimas décadas. El gráfico 7.1 muestra la evolución de las transferencias del GNC a los entes territoriales entre 1980 y 2014. Como se observa, antes de la Constitución de 1991 las transferencias representaban alrededor del 2% del PIB, pero aumentaron hasta llegar al 5% en 1999. En este mismo año se presentó una crisis económica que obligó a reformar el sistema de transferencias con la Ley 715 de 2001, con el objetivo de sanear las finanzas públicas con base en la disciplina fiscal.⁶¹

A partir del año 2001, las transferencias han ido perdiendo participación hasta ubicarse en el 3,9%

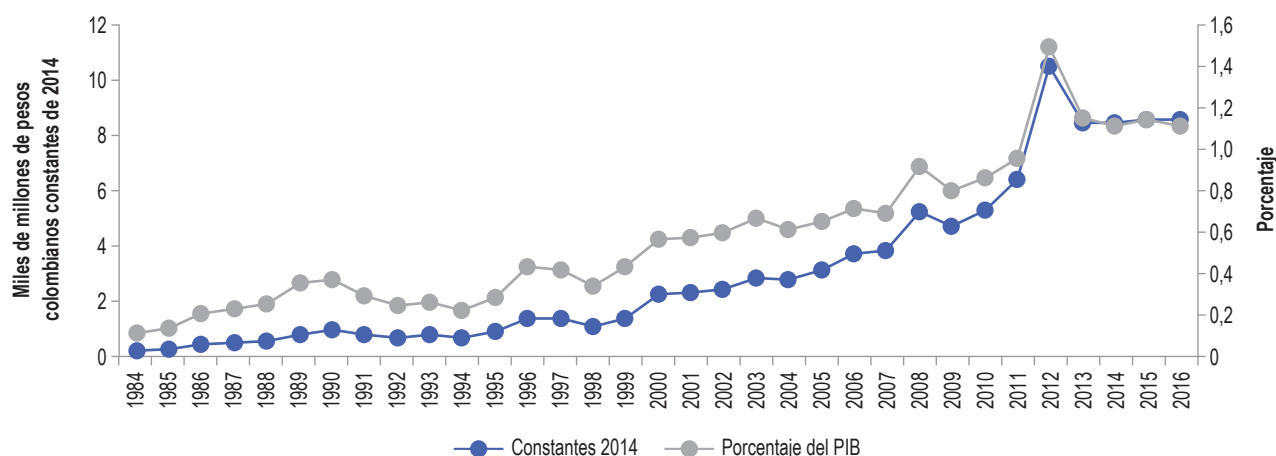
del PIB en 2014. Como porcentaje de los ingresos fiscales totales, la disminución de la participación de las transferencias fue mucho más notoria. En 1999 el gobierno central distribuía el 42,6% de sus ingresos totales entre las entidades territoriales en forma de transferencias, mientras que para 2014 este monto relativo se redujo casi a la mitad, y pasó a representar el 22,8%.

Por otro lado, el gráfico 7.2 refleja el comportamiento de las regalías entre 1984 y 2016 (valor presupuestado). Como se observa, las regalías tuvieron un crecimiento leve entre 1984 y 1998, pero pasaron de representar el 0,33% del PIB en 1999 al 1,5% en 2012. Como resultado de la caída de los precios del petróleo desde 2014, los ingresos derivados de dicho líquido han caído y afectado el monto del SGR, tanto que para 2016 se presupuestó un monto del 1,11% del PIB, cifra inferior en términos relativos a la de 2012.

El SGR comenzó a funcionar en 2012. Este fue el año en el cual se obtuvieron más recursos de la explotación de recursos naturales no renovables como porcentaje del PIB. Además, con esta nueva distribución de recursos los departamentos

⁶¹ Para más información acerca del proceso de descentralización en Colombia, véase DNP (2002).

GRÁFICO 7.2. Evolución de las regalías, valor presupuestado, 1984–2016



Fuente: Elaboración propia a partir del DNP.

pasaron de recibir el 55% de las regalías en 2011 a tener el 75% en 2012 y los municipios perdieron, al pasar del 45% al 25%, respectivamente (Bonet y Urrego, 2014).

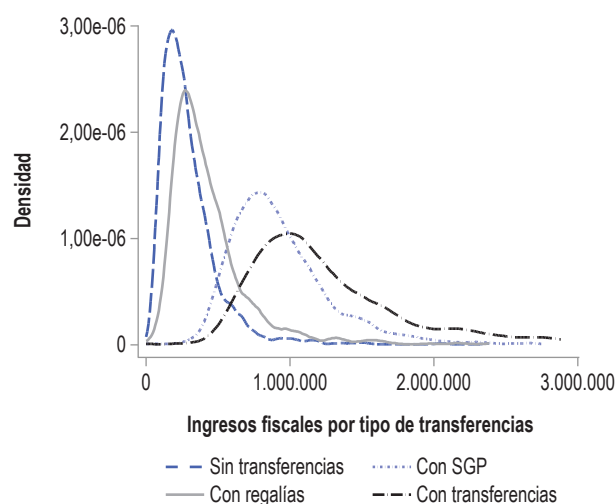
Disparidades regionales e igualación fiscal

Municipios

Los ingresos fiscales de los municipios de Colombia provienen de ingresos corrientes (tributarios, no tributarios y transferencias corrientes) y de los ingresos de capital (SGR, SGP, cofinanciamiento y otros ingresos de capital). En 2014 los ingresos corrientes tuvieron una participación promedio del 36% sobre los ingresos totales, mientras que los recursos provenientes de las transferencias como el SGP y el SGR representaron el 50%. Los municipios cuentan con impuestos como el de industria y comercio y el predial, que juntos, en ese mismo año, conformaron el 20,7% de sus ingresos totales y el 71% de sus ingresos tributarios.

Cuando se compara la distribución de ingresos fiscales por tipo de transferencia, se nota que el aumento de los ingresos fiscales municipales por habitante se debe en su mayor parte a las transferencias del SGP (véase el gráfico 7.3). En los

GRÁFICO 7.3. Ingresos fiscales totales por habitante según tipo de transferencia, municipios, 2014

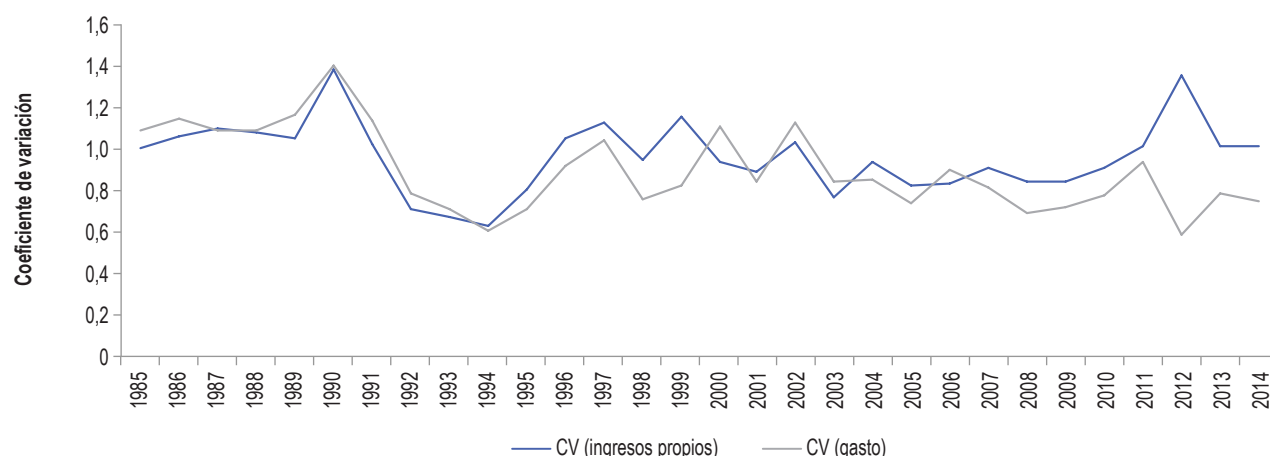


Fuente: Elaboración propia a partir del DNP.

municipios, el SGP contribuyó en un 65% al aumento de los ingresos fiscales, mientras que las regalías representaron el 35%.

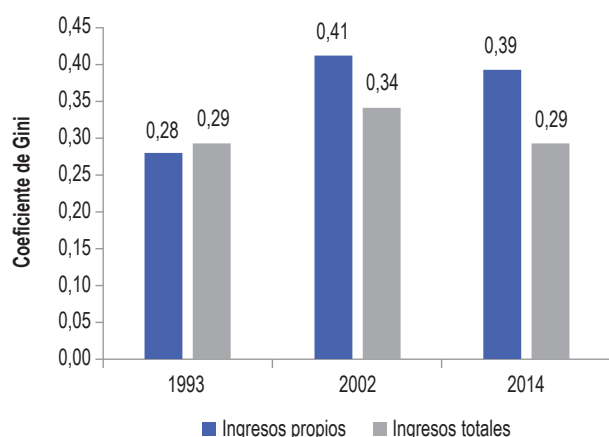
Como resultado de las transferencias a los municipios, entre 1985 y 2014 se observa una reducción del coeficiente de variación del gasto por habitante, pues este pasó de 1,08 a 0,75 respectivamente (véase el gráfico 7.4). Sin embargo, vale la

GRÁFICO 7.4. Coeficiente de variación de los ingresos y gastos totales por habitante en los municipios, 1985–2014



Fuente: Elaboración propia a partir del DNP.

GRÁFICO 7.5. Coeficiente de Gini de los ingresos propios y totales por habitante en los municipios



Fuente: Elaboración propia a partir del DNP.

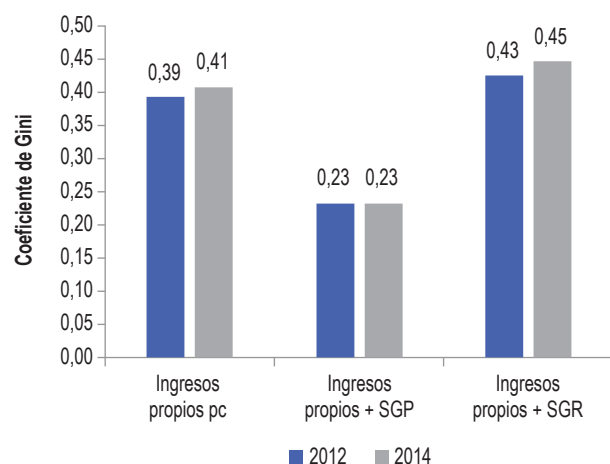
pena resaltar que la dispersión en los ingresos propios por habitante es tan alta en 2014 como lo era en 1985. Este mismo efecto de las transferencias se observa en el coeficiente de Gini (gráfico 7.5). En 2002 las transferencias redujeron la desigualdad en el ingreso por habitante de 0,41 a 0,34 y en 2014 la han disminuido aún más: de 0,39 a 0,29. Sin embargo, este coeficiente de desigualdad muestra que incluso con las transferencias condicionadas y

no condicionadas, la desigualdad en el ingreso por habitante no bajó entre 1993 y 2014, pues el valor del coeficiente se mantuvo en 0,29.

Es posible que este comportamiento en la dispersión de los ingresos propios se deba principalmente a la concentración del PIB en pocos sectores económicos de cada vez menos territorios. Por ejemplo, de acuerdo con datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), la participación del sector terciario o de servicios en la economía pasó de un 47,5% en 1993 a un 52,8% en 2002, lo que posiblemente indique que ciudades grandes con mayor participación de este sector económico concentraron más del recaudo nacional. Por otro lado, la mayor urbanización puede estar afectando la concentración de los ingresos tributarios. En 1993 el porcentaje de población rural de Colombia ascendía al 30,7%, mientras que para 2002 este valor había disminuido al 26,5%.

De acuerdo con el tipo de transferencia, se observa que el SGP ha contribuido a reducir las disparidades en los ingresos por habitante, mientras que las regalías del SGR han aumentado dichas desigualdades (véase el gráfico 7.6). Por un lado, el SGP redujo el coeficiente de Gini de 0,39 a 0,23 en 2012 y de 0,41 a 0,23 en 2014, mientras que el SGR aumentó la desigualdad tanto en 2012 (su primer año de aplicación) como en 2014. En el primer año,

GRÁFICO 7.6. Coeficiente de Gini por tipo de transferencia, municipios



Fuente: Elaboración propia a partir del DNP.

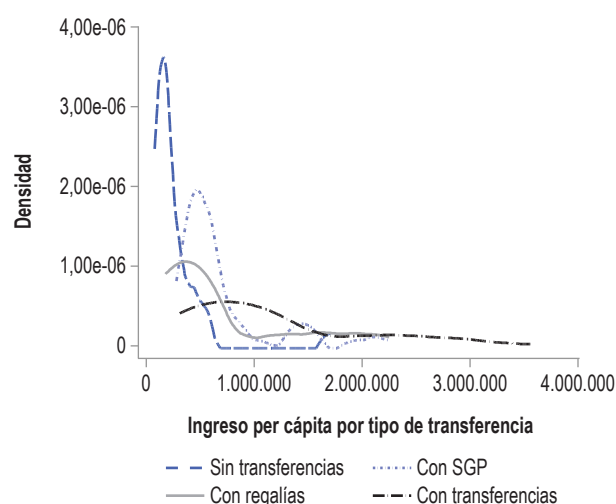
el coeficiente de Gini pasó de 0,39 a 0,43 y en 2014 de 0,41 a 0,45. Es posible que esto se deba al período de transición según el cual aún en 2014 había un alto componente de regalías directas, las cuales se dirigen a municipios y departamentos en los que se explotan los recursos naturales, o por donde se transportan los mismos.⁶²

Estos resultados dejan a Colombia dentro del grupo de países latinoamericanos con mayores desigualdades fiscales horizontales. En promedio, las transferencias reducen el coeficiente de Gini para América latina de 0,27 a 0,16 (Muñoz, Radics y Bone, 2016), lo que refleja una reducción de la disparidad en la distribución de los ingresos fiscales o de la capacidad fiscal que ubica al promedio de América Latina en un mejor escenario que el que se observa en los municipios colombianos.

Departamentos

Los ingresos fiscales departamentales están conformados por los ingresos corrientes (tributarios, no tributarios y transferencias corrientes), y por los ingresos de capital (transferencias del gobierno nacional, regalías, cofinanciamiento y otros). Entre estos, los ingresos corrientes representan solo el 27% de los ingresos totales, en promedio para los

GRÁFICO 7.7. Ingresos fiscales totales por habitante según tipo de transferencia, departamentos (precios constantes de 2014)



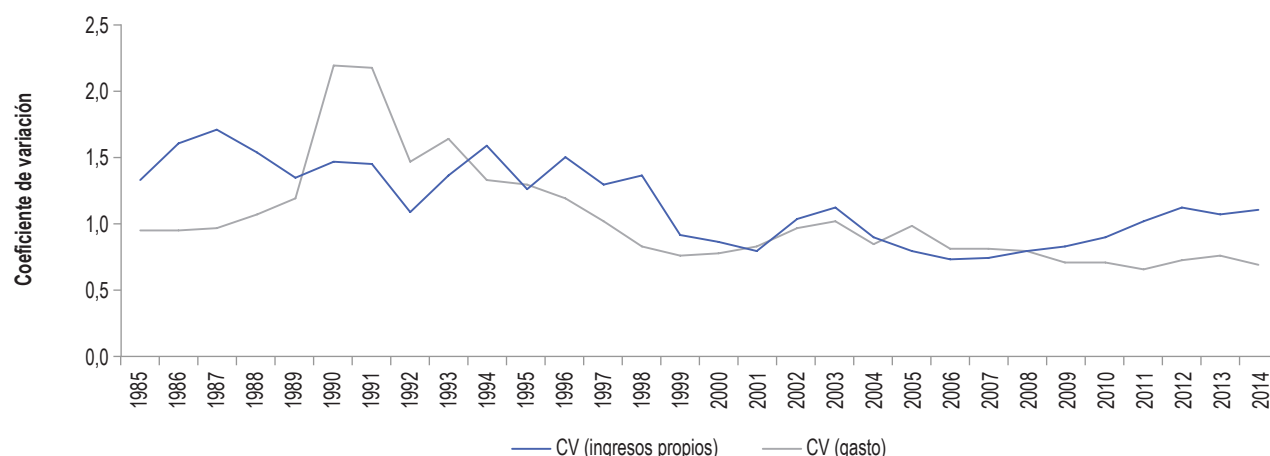
Fuente: Elaboración propia a partir del DNP.

departamentos, mientras que los ingresos provenientes de las transferencias del SGP y del SGR representaron el 65% en 2014. Como se puede notar, los ingresos de capital tienen una mayor importancia en los ingresos departamentales que en los municipales.

El gráfico 7.7 muestra que tanto las transferencias del SGR como las del SGP tienen un efecto importante al aumentar los ingresos de los departamentos. Los datos indican que la contribución al crecimiento de los recursos disponibles para los departamentos es similar tanto por parte del SGP como por el lado del SGR. El SGP tuvo una contribución del 51% al crecimiento de los ingresos departamentales, mientras que el SGR aportó un 49%. Esto difiere significativamente de lo que se registró en los municipios, donde las transferencias del SGP tuvieron una mayor contribución sobre el crecimiento de los ingresos fiscales totales que las regalías. Sin embargo, vale la pena tener en cuenta

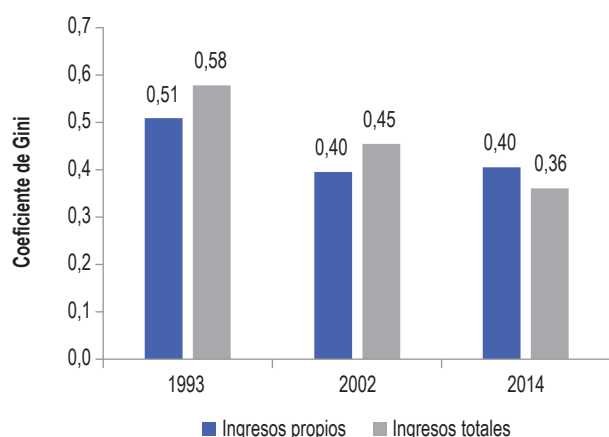
⁶² En el anexo 7.2 se presenta la evolución del coeficiente de Gini por tipo de transferencia para el período 1993–2014 para los municipios.

GRÁFICO 7.8. Coeficiente de variación de los ingresos y gastos totales por habitante, departamentos, 1985–2014



Fuente: Elaboración propia a partir del DNP.

GRÁFICO 7.9. Coeficiente de Gini de los ingresos propios y totales por habitante, departamentos, 1993–2014



Fuente: Elaboración propia a partir del DNP.

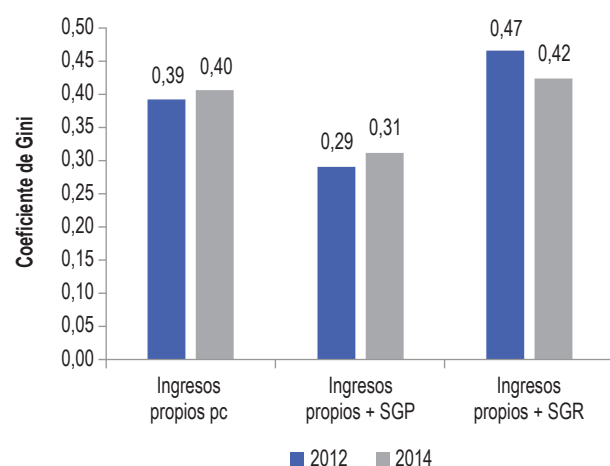
que las transferencias del SGP son condicionadas a unos sectores específicos mientras que las del SGR son no condicionadas. Las regalías constituyeron una fuente de recursos más importante para los departamentos que para los municipios del país en 2014.

En cuanto a los indicadores de desigualdad, se puede apreciar que el coeficiente de variación de los ingresos propios ha tenido un comportamiento

descendente, pero menos pronunciado que el que se registra para el gasto público departamental por habitante (véase el gráfico 7.8). De hecho, se puede ver que a partir de 2006 la dispersión en los ingresos propios ha venido en aumento, mientras que en el gasto sigue reduciéndose. Esto implicaría que cada vez puede ser más complejo llegar a una igualdad fiscal, debido a la creciente variabilidad de los ingresos fiscales propios por habitante.

El gráfico 7.9 muestra que el coeficiente de Gini para los ingresos propios por habitante se redujo entre 1993 y 2014, al pasar de 0,51 a 0,40, respectivamente. Asimismo, cuando se consideran los ingresos totales (ingresos propios más transferencias) se evidencia que dicho coeficiente disminuye de 0,58 a 0,36, respectivamente. Sin embargo, para 1993 y 2002, los ingresos totales registraron un coeficiente de Gini más alto que los recursos propios, lo cual refleja un efecto negativo de las transferencias sobre la desigualdad en los ingresos departamentales. Sin embargo, para 2014 la situación cambió. Los recursos provenientes de las transferencias hicieron que el coeficiente de Gini en los ingresos per cápita totales fuera inferior al de los ingresos propios (0,36 contra 0,40, respectivamente). Esto puede explicarse en virtud de la reforma del SGR mencionada anteriormente,

GRÁFICO 7.10. Coeficiente de Gini por tipo de transferencia, departamentos, 2012–14



Fuente: Elaboración propia a partir del DNP.

sistema según el cual se limitan las regalías directas que anteriormente se concentraban en pocos departamentos del país. Ahora dichas transferencias pasaron a entregarse de manera más homogénea (equitativa).

De acuerdo con el tipo de transferencia efectuado, se evidencia que los recursos del SGP reducen las disparidades en los ingresos fiscales departamentales por habitante pero las regalías aumentan dichas desigualdades. El gráfico 7.10 muestra que el coeficiente de Gini de los ingresos propios por habitante ascendió de 0,39 a 0,40 entre 2012 y 2014, pero si se consideran las transferencias del SGP, estos valores pasan a ser 0,29 y 0,31, respectivamente. Sin embargo, cuando se incluye únicamente el SGR, se observa que dicho coeficiente pasa de 0,39 a 0,47 en 2012 y de 0,40 a 0,42 en 2014. Se escogieron los años 2012 y 2014 por ser el primer y el último año con información disponible sobre el nuevo SGR que se creó con el Acto Legislativo 05 de 2011.⁶³ El hecho de que el indicador de los ingresos más regalías se reduzca entre 2012 y 2014 podría evidenciar un efecto positivo del nuevo SGR.

Esto deja en evidencia que las transferencias no han afectado de la misma manera a los municipios y departamentos de Colombia, pues como

se observó en el gráfico 7.9, las disparidades en los ingresos propios departamentales por habitante se redujeron de 0,51 a 0,40 entre 1993 y 2014, y las de los ingresos totales pasó de 0,58 a 0,36, respectivamente. En los municipios, el coeficiente de Gini para ingresos propios por habitante aumentó de 0,28 a 0,39 para el mismo período, y el de los ingresos totales no se redujo después de 20 años, aunque se puede apreciar que el efecto de igualación es mayor en municipios que en departamentos.

Estimación de las disparidades fiscales subnacionales

La disparidad fiscal horizontal basada en la necesidad de gasto y la capacidad fiscal se calculan a partir de diferentes metodologías. Por una parte, la necesidad de gasto para Colombia se estima con base en el uso de normas financieras de gasto por cliente. Esta metodología permite que la necesidad de gasto se ubique dentro de la frontera de posibilidades fiscales, dada la restricción presupuestaria que enfrenta cada uno de los territorios colombianos. De esta forma, no se generan incentivos para aumentar el gasto público por fuera de dicha frontera.

La norma financiera de gasto por cliente se estimó considerando el gasto público de los gobiernos subnacionales en nueve sectores que se describen en el cuadro 7.1. Los clientes fueron seleccionados de acuerdo con el destino de los recursos de cada renglón. El valor total ejecutado en cada rubro por los entes territoriales se dividió por el número de clientes en todo el país. Luego, esa norma se multiplicó por el número total de clientes que hay en cada municipio o departamento para conocer la necesidad de gasto de cada entidad territorial.

Una vez que se conoce la norma de gasto total para cada municipio o departamento, se procede

⁶³ En el anexo 7.3 se presenta la evolución del coeficiente de Gini por tipo de transferencia para el período 1993–2014 para los departamentos.

CUADRO 7.1. Grupos de gasto y clientes

Sectores	Clientes
Agropecuario	Población rural
Agua potable y saneamiento básico	Viviendas totales en el país
Atención a grupos vulnerables – promoción social	Población en condición de pobreza
Educación	Matrícula colegios oficiales
Funcionamiento	Población total
Salud	Población del régimen subsidiado y población pobre no asegurada
Transporte	Área del ente territorial en km ²
Vivienda	Hogares en déficit cuantitativo y cualitativo
Otros sectores	Población total

Fuente: Elaboración propia.

a estimar un valor por habitante considerando que hay entidades territoriales con un mayor número de clientes, por lo que se espera que estas tengan una necesidad de gasto superior a la de los territorios con menos población por atender.

Por su parte, la capacidad fiscal de una entidad territorial es el recaudo por habitante que puede obtener dada su base tributaria. Por eso, el potencial de recaudo de los municipios y departamentos variará de acuerdo con las diferencias en sus niveles de actividad económica y de ingresos. Si se conoce la base tributaria de un territorio se pueden aplicar las diferentes tasas impositivas y así determinar cuál sería el recaudo en el escenario de eficiencia recaudatoria.

Una limitación importante del sistema tributario colombiano es la ausencia de información acerca de las bases tributarias de los gobiernos subnacionales. No obstante, es posible utilizar metodologías cuantitativas que permitan estimar la capacidad fiscal de una entidad territorial considerando aspectos como su nivel de actividad económica y su tamaño poblacional (Alm y Duncan, 2014).

El recaudo fiscal está directamente relacionado con la actividad económica, por lo que se podría estimar el recaudo potencial asociado al tamaño de la economía.⁶⁴ Este recaudo potencial depende

de la eficiencia con la que los encargados de dicha actividad establezcan sus bases tributarias, facturen y efectúen el cobro en sus respectivas jurisdicciones. De este modo, por medio de la eficiencia recaudatoria se puede determinar si un municipio o departamento está recaudando su potencial o si se encuentra en niveles de recaudos ineficientes, dados algunos factores determinantes observables del recaudo, como el PIB per cápita y el tamaño de su población. Para estimar dicha eficiencia, en este capítulo se utilizan fronteras de producción no paramétricas con el análisis envolvente de datos (o DEA, por sus siglas en inglés).⁶⁵

En el caso del presente análisis, se desea evaluar qué municipios o departamentos logran recaudar más recursos fiscales dado el tamaño de la población en edad laboral como medida de la fuerza de trabajo para tener en cuenta el tamaño del ente territorial, el PIB por habitante como medida de su desarrollo y la participación del gasto fiscal sobre el PIB como medida del tamaño del Estado. Por lo tanto, se calcula la eficiencia a partir de un método orientado al producto bajo el supuesto de rendimientos variables a escala.

Para las estimaciones, se emplearon diversas fuentes de datos. El ingreso y el gasto tributario fueron tomados de las ejecuciones presupuestales municipales y departamentales del DNP. Para estimar la capacidad fiscal y la necesidad de gasto se utilizó información sobre ingresos y gastos fiscales reportada en el Formulario Único Territorial (FUT).

⁶⁴ La correlación entre el recaudo fiscal por habitante y el PIB per cápita para 2014 fue del 50%, significativa al 1%.

⁶⁵ El objetivo del método DEA es medir el grado de eficiencia con la que las unidades tomadoras de decisiones (UTD) transforman insumos en productos (Charnes, Cooper y Rhodes, 1978; Ray, 2004; Cooper, Seiford y Zhu, 2011; Cooper, Seiford y Tone, 2007). Es un método no paramétrico de estimación en el que no se asume ningún tipo de función de producción, de costos, de beneficios ni de utilidad para las UTD, así como tampoco se establece ningún supuesto sobre la distribución de probabilidad de los datos (Ji y Lee, 2010). El método se ha utilizado ampliamente para evaluar el desempeño de entidades como hospitales, universidades, ciudades, empresas y regiones (Cooper, Seiford y Zhu, 2011). Véase el anexo 7.4 para mayores detalles sobre esta metodología y su aplicación en este estudio.

Como medida del gasto se tomaron las expensas totales para cada entidad territorial y como ingresos se consideran los tributarios y no tributarios, excluyendo los de capital y las transferencias del gobierno central.

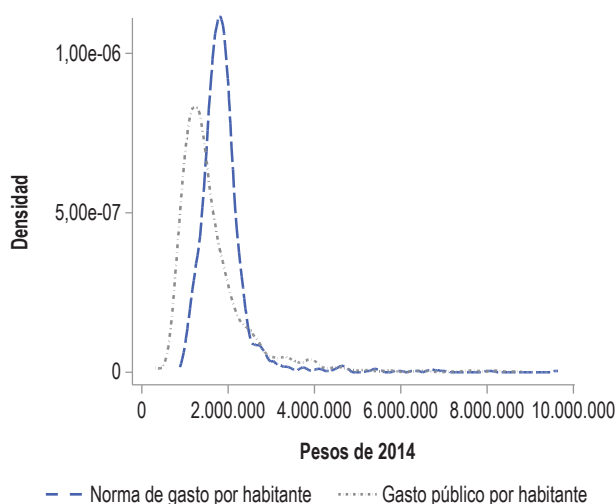
Para el caso específico de la necesidad de gasto, se consideraron datos sobre población total, rural y en edad laboral que se obtuvieron de las proyecciones de población del DANE para 2014. Las viviendas del país, la población en condición de pobreza, y el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda se obtuvieron del Censo General de 2005 del DANE. Por otro lado, la matrícula de colegios oficiales proviene del Ministerio de Educación Nacional para 2014, mientras que la población del régimen subsidiado de salud y la población pobre no asegurada provienen del Ministerio de Salud y Protección Social para el año 2013. El PIB por habitante departamental se obtuvo de las Cuentas Departamentales Anuales del DANE, mientras que el municipal se estimó con base en el indicador de importancia económica del DANE para 2012. En el anexo 7.1 se presentan las principales estadísticas descriptivas de la información utilizada.

Municipios

La media del gasto municipal por habitante en Colombia fue de Col\$ 1.542.623 para 2014, con una alta dispersión, dado que hubo municipios con un gasto por habitante de Col\$ 31.960 y otros con más de Col\$ 9 millones por habitante. Sin embargo, es posible que esta diferencia no necesariamente refleje desigualdad en el gasto, debido a que quizás aquellos municipios con un gasto por habitante más alto realmente tengan necesidades mayores, o acaso los que tienen menores gastos reflejen economías de escala.

Para determinar si el gasto real se ajusta a lo requerido para prestar los servicios en el territorio, se procedió a estimar la necesidad de gasto de los municipios colombianos con base en la metodología descrita anteriormente. Como un primer resultado, el gráfico 7.11 muestra la distribución del gasto ejecutado y la necesidad de gasto por habitante para los municipios colombianos en 2014.⁶⁶

GRÁFICO 7.11. Norma de gasto de los municipios, 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE y del DNP.

Como se puede observar, hay una alta concentración de municipios en la parte baja de la distribución del gasto por habitante y una baja concentración en valores superiores. Sin embargo, las estimaciones de necesidad están por encima de lo que se ejecuta en la mayoría de los municipios. El valor medio estimado de necesidad de gasto per cápita para los municipios resultó ser de Col\$2.294.114, un valor superior a lo registrado en las expensas promedio por habitante. Se observa en el mismo gráfico que esta necesidad estimada concentra una mayor cantidad de municipios en valores medios más altos que lo que actualmente se registra con el gasto ejecutado por habitante.

El coeficiente de Gini estimado para la necesidad de gasto resultó de 0,34, mientras que el gasto por habitante en Colombia tiene un indicador de desigualdad de 0,29. Si los recursos ejecutados por los municipios se hubieran distribuido bajo criterios de equidad, el coeficiente de Gini habría sido 0,05 puntos más alto de lo que efectivamente fue. Esto refleja que existe una mayor dispersión en la necesidad que en el gasto territorial.

⁶⁶ Para efectos de visualización, se muestran los 1.086 municipios con gasto per cápita menor a \$10 millones.

CUADRO 7.2. Necesidad de gasto por categoría municipal
(pesos de 2014)

Categorías	Gasto por habitante	Norma de gasto	Frecuencia	Porcentaje
Especial	1.673.666	939.035	6	0,5
1	1.327.664	1.107.290	24	2,2
2	1.224.786	1.169.410	19	1,7
3	1.286.306	1.258.262	16	1,5
4	1.239.608	1.548.967	26	2,4
5	1.193.965	1.499.364	39	3,6
6	1.167.262	1.857.124	965	88,1
Total	1.178.959	1.794.916	1.095	100

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE y del DNP.

Por la metodología usada para la estimación de la necesidad de gasto, el total ejecutado y la necesidad total deben ser iguales. Las diferencias se observan en términos per cápita, como consecuencia de que existen territorios que reciben recursos por encima de sus necesidades estimadas. El gasto total ejecutado por los 1.095 municipios de la muestra en 2014 ascendió a Col\$ 65.000 millones. En aquellos municipios donde la necesidad de gasto fue mayor que la ejecución real, hicieron falta Col\$ 14.400 millones para cubrir sus necesidades. Esto corresponde a 787 municipios que gastaron menos que su necesidad estimada, mientras que el mismo monto se quedó en 308 entidades territoriales como excedente de gasto. Es decir, cerca de 800 jurisdicciones, en las que habitaba el 48% de la población colombiana en 2014, habrían podido cubrir sus necesidades fiscales si los recursos se hubieran distribuido de manera equitativa. En términos per cápita, 308 municipios del país gastaron en promedio Col\$ 587.411 más que su necesidad por habitante, mientras que 787 municipios ejecutaron Col\$ 628.285 menos de su necesidad fiscal.

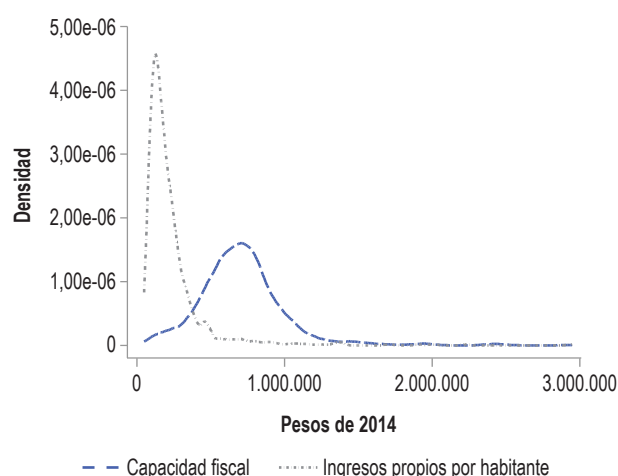
Cuando se analizan los resultados por categorías de municipios (véase el cuadro 7.2), se observa claramente una mayor necesidad en los más rezagados que en aquellos con mejores condiciones económicas. Los municipios de categoría especial (los más desarrollados), que representan menos del 1% del país y comprenden el 32% de la población total, requerían Col\$ 939.035 por habitante en 2014

para atender sus necesidades básicas en condiciones de equidad, mientras que los de categoría 6 (los menos desarrollados) resultaron con una necesidad cercana al doble, con Col\$ 1.857.124 por habitante. Se observa también cómo en los municipios de categoría especial, 1, 2 y 3, se gastó en promedio más por habitante que la necesidad estimada, mientras que en los de categoría 4, 5 y 6 el gasto ejecutado por habitante fue menor a la necesidad.

La pregunta inmediata que surge es si estos municipios tienen la capacidad de generar recursos propios para suplir sus propias necesidades. El gráfico 7.12 muestra la distribución de la capacidad fiscal estimada de los municipios para 2014. En promedio, los municipios recaudan Col\$ 278.171 por habitante (Col\$ 9.500 millones en total), mientras que su capacidad de recaudación media estimada alcanza Col\$ 803.795 por habitante (Col\$ 27.400 millones). Es decir, se recauda en promedio el 34,6% del potencial per cápita estimado.⁶⁷

La ineficiencia del 65,4% representó cerca de Col\$ 18.000 millones menos en recaudo, con lo

⁶⁷ Se eliminaron las observaciones con valores por encima o por debajo de la media más cinco desviaciones estándar en las variables ingreso fiscal per cápita, PIB per cápita, población laboral, tamaño del Estado, ingreso fiscal per cápita/PIB per cápita, ingreso fiscal per cápita/población laboral, ingreso fiscal per cápita/tamaño del Estado. Esto porque la estimación de la frontera de eficiencia del recaudo es sensible a la de datos atípicos. Como resultado de esta eliminación de datos atípicos, la muestra contiene 1.076 municipios.

GRÁFICO 7.12. Capacidad fiscal de los municipios, 2014

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE y del DNP.

que estos municipios habrían podido más que duplicar el gasto por habitante financiado con recursos propios que registraron en 2014.

Por categoría de municipios, se observan algunas diferencias en el recaudo potencial por habitante y en el porcentaje de eficiencia recaudatoria (véase el cuadro 7.3). Los municipios de mayor desarrollo relativo tienen un potencial de recaudación por habitante más alto y recaudan un mayor porcentaje de este que los de menor desarrollo (57,6% contra 19,9%, respectivamente), lo que les representa una mayor disponibilidad de recursos a los primeros y genera desigualdades en la capacidad de gasto.

Una forma adicional de medir la disparidad fiscal horizontal es por medio de la diferencia entre la necesidad de gasto y la capacidad fiscal (Le Grand, 1975; Martínez-Vázquez y Boex, 2001b). De esta forma, se conoce el monto de recursos per cápita que los diferentes gobiernos locales requieren, adicionales a los que pueden obtener dada su actividad económica, el tamaño y la estructura de su población y el tamaño del sector público, o su excedente de recursos, dada su necesidad de gasto en condiciones de equidad. A esta diferencia se la denomina la brecha fiscal, la cual puede ser positiva o negativa dependiendo de las diferencias en capacidad fiscal y necesidad de gasto.

En general, la brecha fiscal municipal alcanzó los Col\$ 23.800 millones. El 70,8% de los municipios de la muestra (en los que habita el 32,2% de la población) registró una brecha fiscal inferior al promedio nacional, mientras que el 29,2% de entes territoriales restante tuvo una brecha superior al mismo. Solo 33 de los 1.076 municipios registraron una brecha fiscal negativa, que en total suma Col\$ 1.040 millones. Los 1.043 restantes tuvieron una brecha fiscal positiva de Col\$ 24.900 millones. En otras palabras, el excedente de recursos fiscales de los municipios superavitarios no es suficiente para cubrir el faltante de recursos de los entes deficitarios, considerando la necesidad y la capacidad estimadas.

El cuadro 7.4 muestra que en todas las categorías, en promedio, la brecha fiscal resultó positiva.

CUADRO 7.3. Capacidad fiscal por categoría municipal
(pesos de 2014)

Categorías	Potencial por habitante	Ingreso por habitante	Eficiencia	Frecuencia	Porcentaje
Especial	1.094.973	630.526	57,6	3	0,3
1	921.509	426.436	46,3	23	2,1
2	861.133	314.122	36,5	19	1,8
3	837.917	357.745	42,7	16	1,5
4	709.309	211.337	29,8	24	2,2
5	816.177	295.382	36,2	38	3,5
6	691.589	137.719	19,9	953	88,6
Total	803.795	278.171	34,6	1.076	100

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE y del DNP.

CUADRO 7.4. Brecha fiscal por habitante y categoría municipal, 2014

Categorías	Brecha	Brecha relativa (porcentaje)	Frecuencia	Porcentaje
Especial	50.730	4,7	3	0,3
1	167.445	15,4	23	2,1
2	308.277	28,4	19	1,8
3	420.346	38,7	16	1,5
4	794.516	73,1	24	2,2
5	681.620	62,7	38	3,5
6	1.161.996	107,0	953	88,6
Total	1.086.374	100,0	1.076	100

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE del DNP.

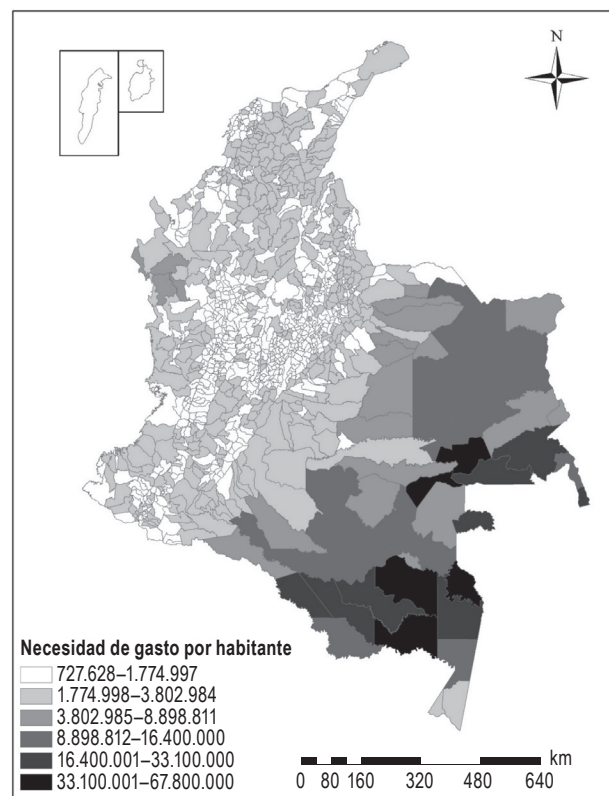
Esto indica que la capacidad fiscal media de cada categoría no era suficiente para cubrir las necesidades de gasto existentes. Además, puede verse que la brecha aumenta a medida que se pasa de una categoría a otra. De esta forma se hacen evidentes dos hechos: i) los municipios con mayor desarrollo relativo tienen menos necesidades de gasto no cubiertas en condiciones de equidad cuando se controla por la capacidad fiscal estimada, y ii) los municipios de menor desarrollo exhiben una brecha fiscal que supera en 20 veces la registrada en la categoría especial.

Si se planeara un sistema de transferencias diseñado para reducir las disparidades fiscales horizontales, este debería tener en cuenta la necesidad de gasto territorial y la capacidad fiscal. Por ejemplo, los municipios de categoría 6 deberían recibir transferencias por habitante cercanas a Col\$ 1.161.996 en promedio, mientras que para los de categoría especial serían suficientes recursos alrededor de Col\$ 50.730 por habitante en promedio. En total, se necesitaría redistribuir aproximadamente Col\$ 24.900 millones para igualar el gasto a la necesidad en los 1.076 municipios de la muestra. No se trata de una suma exagerada, si se tiene en cuenta que, de acuerdo con la información reportada en el FUT, las transferencias del GNC a las entidades territoriales en Colombia para 2014 ascendieron a Col\$ 55,1 billones, de los cuales Col\$ 25.000 millones corresponden al SGP y Col\$ 12.200 millones al SGR.

Cuando la capacidad fiscal de un ente territorial más las transferencias del gobierno central igualan la necesidad de gasto se está en presencia de un escenario de perfecta igualdad. De otra forma, si el monto total de la capacidad fiscal más las transferencias difiere de la necesidad de gasto, se podría afirmar que hay inequidad en el gasto. Para el caso de los municipios, el total de recursos que hicieron falta en los municipios que no pudieron cubrir sus necesidades de gasto fue de Col\$ 24.900 millones. Después de realizadas las transferencias, la brecha fiscal no se eliminó en todos los municipios, dado que 733 de ellos mantuvieron una brecha positiva equivalente a Col\$ 8.500 millones. Por otra parte, las transferencias dejaron a 343 municipios con un excedente de recursos de Col\$ 9.000 millones. Esto refleja que las transferencias, si bien reducen las disparidades fiscales, habrían podido eliminar la brecha fiscal total si se hubieran distribuido con base en criterios de equidad, dado que el excedente resultante en los municipios superavitarios alcanzaba para cubrir la brecha de los municipios deficitarios.

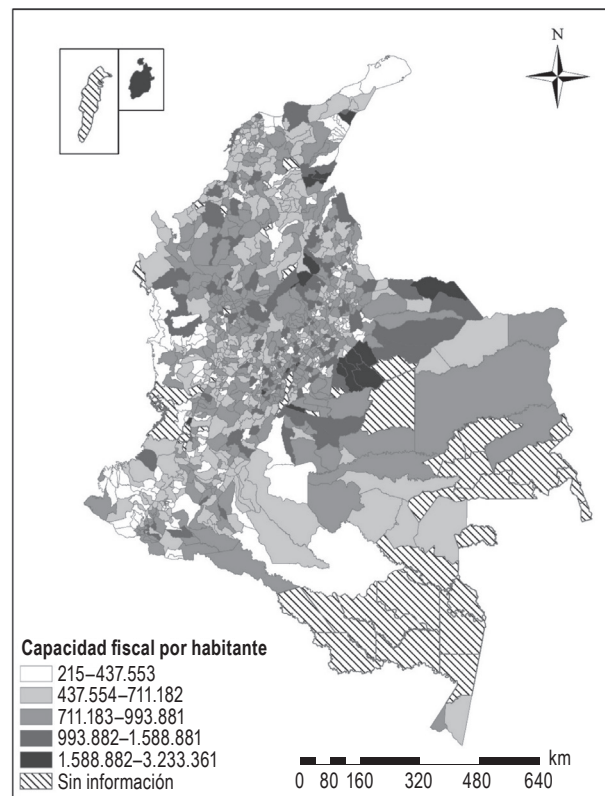
El mapa 7.1 muestra la necesidad de gasto, la cual es claramente superior en los municipios ubicados en la periferia colombiana, especialmente en las regiones dispersas de la Amazonía, la Orinoquía y el norte de Chocó. Por su parte, la capacidad fiscal no refleja un patrón espacial claro (mapa 7.2). Además, se observa que los municipios periféricos tienden a registrar una mayor disparidad que los municipios centrales (mapa 7.3), lo cual brinda

MAPA 7.1. Necesidad de gasto de los municipios
(pesos de 2014)



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE y del DNP.

MAPA 7.2. Capacidad fiscal de los municipios
(pesos de 2014)



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE y del DNP.

indicios de un patrón centro-periferia en materia de brecha fiscal en el país.

Departamentos

En cuanto a los departamentos, la media del gasto por habitante en Colombia fue de Col\$ 1.128.078 para 2014. También se registra una alta dispersión, dado que hay departamentos con un gasto por habitante de Col\$ 358.497 y otros con uno de Col\$ 3.932.215. El gráfico 7.13 muestra la distribución del gasto per cápita y de la necesidad de gasto por habitante para los departamentos colombianos en 2014.⁶⁸

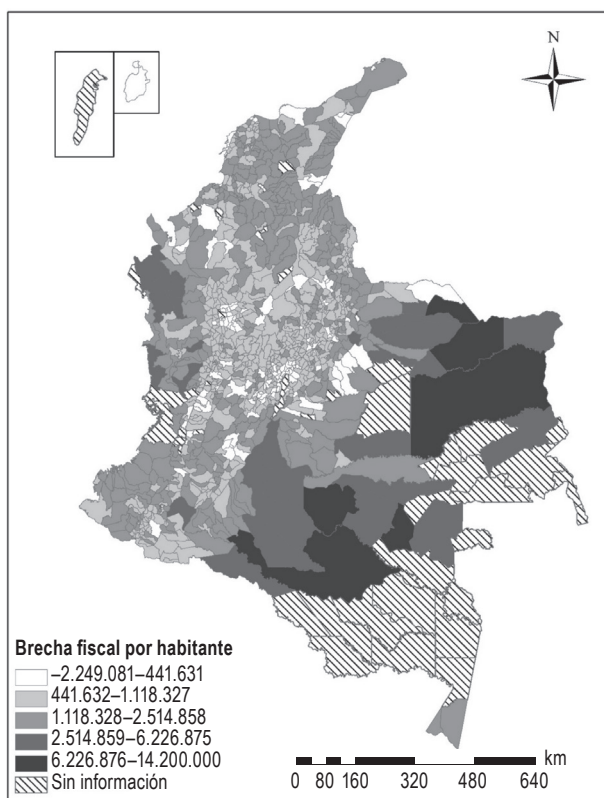
Es importante resaltar que las diferencias entre el gasto observado y la necesidad estimada no son tan marcadas como en el caso de los municipios. De hecho, el coeficiente de Gini para el gasto per cápita departamental resultó de 0,38, mientras

que el mismo indicador para la necesidad es de 0,40. Esto puede interpretarse en términos de que existe una alta disparidad en las necesidades de gasto de los departamentos, pero que no se refleja en una mayor desigualdad con connotación negativa, pues la necesidad depende de los clientes potenciales que hay al interior de cada entidad territorial. En este caso, si existe más disparidad porque se gasta más en departamentos con mayor necesidad, se puede entender que hay más equidad en las ejecuciones presupuestales.

En total, 21 de los 33 departamentos registraron un gasto por habitante más bajo que la necesidad de gasto. El déficit de recursos alcanzó los

⁶⁸ Para efectos de visualización, se omitieron los departamentos de Amazonas, Guainía y Vichada, los cuales tienen gastos por habitante superiores a Col\$ 2 millones.

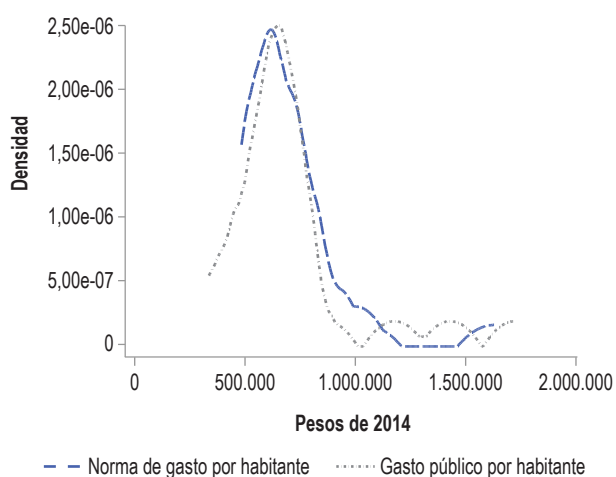
MAPA 7.3. Brecha fiscal horizontal de los municipios
(pesos de 2014)



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE y del DNP.

Col\$ 2.900 millones, que hicieron que en términos per cápita estos 21 entes territoriales recibieran Col\$ 2.157.420 menos en promedio por habitante, mientras que 12 departamentos tuvieron un gasto por habitante Col\$ 2.701.024 superior a su necesidad, con lo cual se ampliaron las brechas fiscales en Colombia.

GRÁFICO 7.13. Norma de gasto de los departamentos, 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE y del DNP.

Por categorías, la necesidad de gasto es más alta en los entes territoriales con mayor atraso relativo. La categoría especial registra una necesidad estimada de Col\$ 543.846 por habitante, mientras que para la categoría 4, en la cual se ubica el 31,3% de los departamentos, esta cifra asciende a Col\$ 1.181.799 (véase el cuadro 7.5).

De igual forma, la capacidad fiscal difiere del recaudo por habitante (gráfico 7.14).⁶⁹ El ingreso fiscal propio medio por habitante en los

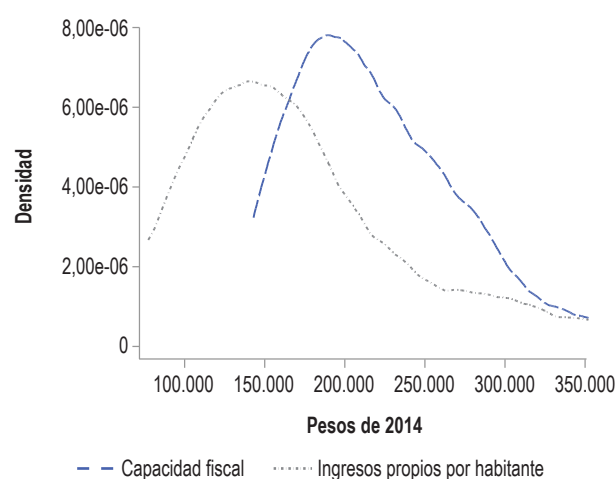
⁶⁹ Se aplicó la misma regla de eliminación de datos atípicos utilizada en los municipios, donde el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina fue el único departamento eliminado.

CUADRO 7.5. Necesidad de gasto por categoría departamental
(pesos de 2014)

Categorías	Gasto por habitante	Norma de gasto	Frecuencia	Porcentaje
Especial	549.381	543.846	3	9,4
1	637.552	609.342	4	12,5
2	660.827	674.853	11	34,4
3	878.547	745.832	4	12,5
4	1.010.102	1.181.799	10	31,2
Total	783.833	821.675	32	100

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE y del DNP.

GRÁFICO 7.14. Capacidad fiscal de los departamentos, 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE y del DNP.

departamentos es menor a la capacidad fiscal, con un recaudo per cápita promedio de Col\$ 187.984 en 2014, mientras que la capacidad de recaudación media alcanzó los Col\$ 236.754 por habitante. Es decir, en promedio los departamentos de Colombia recaudaron cerca del 79,4% del potencial per cápita estimado, un escenario mucho más eficiente que el que se presenta en los municipios.

En el agregado nacional, el recaudo tributario departamental para 2014 fue de Col\$ 7.500 millones para los entes territoriales, mientras que la capacidad de recaudación en los mismos se ubicó en Col\$ 9.400 millones. Es decir, el 20,6% de ineficiencia recaudatoria representó cerca de Col\$ 2.000

millones menos de recursos disponibles para los departamentos, lo que significó un menor ingreso de aproximadamente Col\$ 48.700 por habitante.

En general, el 34,4% de los departamentos de la muestra (en los que habita el 63,5% de la población) registró una brecha fiscal inferior al promedio nacional, mientras que el 65,6% restante de entes territoriales tuvo una brecha superior al mismo. Todos los departamentos exhibieron una brecha fiscal positiva, que en total suma Col\$ 16.900 millones. En otras palabras, ningún departamento estaba en condiciones de cubrir sus propias necesidades estimadas con sus recursos potenciales en 2014.

En cuanto a las categorías departamentales, sobresale la gran eficiencia recaudatoria de los departamentos ubicados en las categorías especial y 1, ya que recaudaron el 92,9% y 93,8% del potencial, respectivamente, mientras que los de la categoría 2, 3 y 4 recaudaron, en ese orden, el 61,1%, 68,1% y el 62,5% del óptimo estimado (véase el cuadro 7.6). Se puede resaltar que la eficiencia es más alta en los departamentos de mayor desarrollo relativo, como sucede en los municipios, aunque las diferencias son menores. Es posible que esta sea una razón por la cual el gasto por habitante no es tan desigual entre las categorías departamentales, como sí sucede en las municipales.

A partir de la capacidad fiscal y las necesidades de gasto estimadas, es posible calcular la brecha fiscal en los departamentos (cuadro 7.7). Como se observa, la brecha fiscal es positiva para todas las categorías y va ampliándose a medida que se mueve a categorías de menor desarrollo relativo, lo

CUADRO 7.6. Capacidad fiscal por categoría departamental, 2014

Categorías	Potencial por habitante	Ingreso por habitante	Eficiencia (porcentaje)	Frecuencia	Porcentaje
Especial	268.743	249.651	92,9	3	9,7
1	231.896	217.618	93,8	4	12,9
2	223.647	136.676	61,1	10	32,3
3	216.967	147.816	68,1	4	12,9
4	179.497	112.251	62,5	10	32,2
Total	213.972	151.612	70,9	31	100

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE y del DNP.

CUADRO 7.7. Brecha fiscal por habitante y categoría departamental, 2014

Categorías	Brecha	Brecha relativa (porcentaje)	Frecuencia	Porcentaje
Especial	275.103	45	3	9,7
1	377.446	62	4	12,9
2	452.413	74	10	32,3
3	528.865	86	4	12,9
4	1.002.302	164	10	32,2
Total	612.829	100	31	100

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE y del DNP.

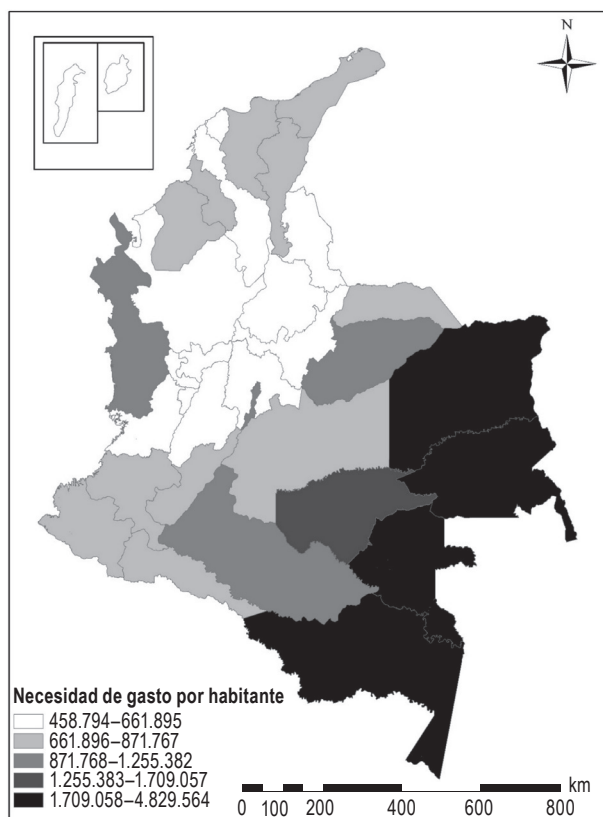
que indica que los departamentos más rezagados tienen menor capacidad de cubrir sus necesidades de gasto que aquellos de mayor desarrollo.

Los departamentos necesitarían en total Col\$ 16.900 millones para igualar su capacidad de gasto con las necesidades fiscales. Por categorías,

en 2014 los de mayor desarrollo relativo (especial) requirieron en promedio Col\$ 275.103 por habitante, mientras que los de la cuarta categoría necesitaron más de tres veces ese monto, esto es: en promedio, Col\$ 1.002.302 por habitante. Con los recursos gastados en 2014 habría sido suficiente para alcanzar una total equidad del gasto, debido a que la necesidad total por construcción es igual al total de ejecuciones presupuestales del mismo año.

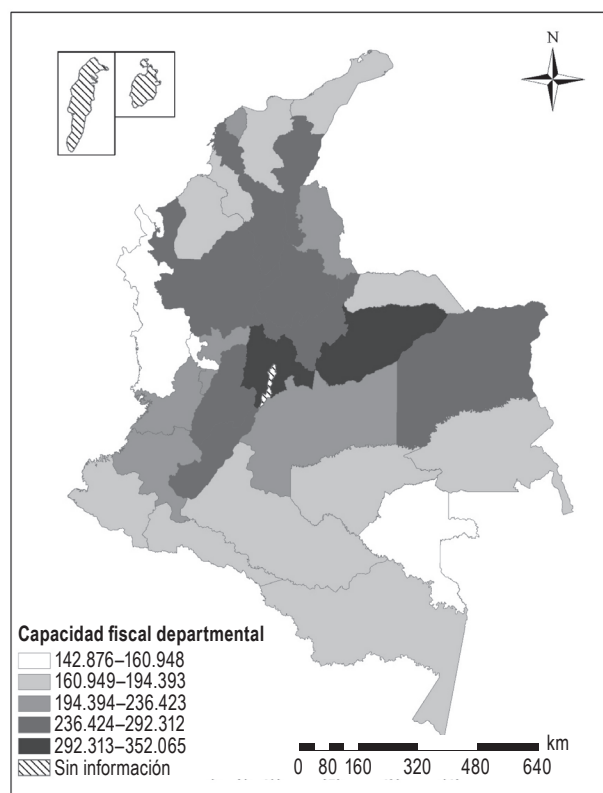
Para el caso de los departamentos, el efecto de las transferencias es similar al de los municipios. La brecha fiscal se reduce al considerar que 18 departamentos quedan con excedente y 13 con déficit (antes de efectuadas las transferencias, todos los departamentos tenían una brecha fiscal positiva, por lo que no podían cubrir sus necesidades de gasto). Sin embargo, estos últimos finalizan con una necesidad no cubierta por Col\$ 2.400 millones, mientras que los primeros terminan con Col\$ 4.400 millones más en relación con su necesidad después de las transferencias. Nuevamente, si los recursos se hubieran redistribuido sobre la base de los criterios de necesidad y capacidad, todos los departamentos habrían podido cubrir sus necesidades de gasto.

Cuando se analizan los resultados por distribución geográfica, se evidencia una mayor necesidad de gasto en los departamentos de la Amazonia y La Orinoquía (véase el mapa 7.4). Además, algo que empeora el escenario para estas regiones es su deficiente capacidad fiscal (mapa 7.5), de manera que no pueden cubrir sus necesidades del modo

MAPA 7.4. Necesidad de gasto de los departamentos, 2014

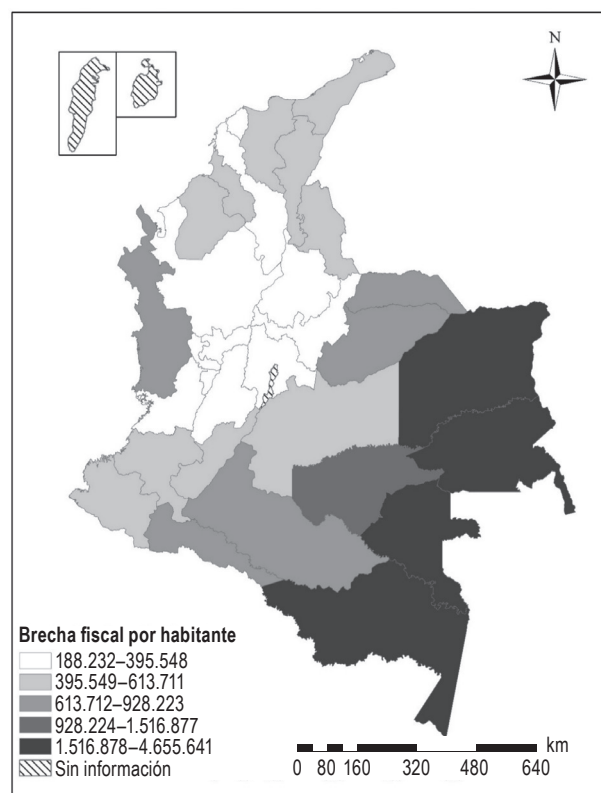
Fuente: Elaboración propia con datos del DANE y del DNP.

MAPA 7.5. Capacidad fiscal de los departamentos, 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE y del DNP.

MAPA 7.6. Brecha fiscal horizontal de los departamentos, 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE y del DNP.

en que lo hacen los departamentos del centro del país, como Cundinamarca, Boyacá, Antioquia o Santander. Por ende, la brecha fiscal fue mayor en los departamentos de la región de la Amazonía, La Orinoquía, el Caribe (menos en Bolívar y Atlántico) y el Pacífico que en Cundinamarca, Tolima, el eje cafetero, Santander y Boyacá (mapa 7.6).⁷⁰

En síntesis, los resultados muestran que la brecha fiscal territorial sigue un patrón centro-periferia, de acuerdo con el cual los municipios y departamentos del centro del país tienen una menor brecha que aquellos que se localizan en la periferia. En el agregado se observa que sería posible establecer un sistema de transferencias de igualación del gasto, porque los recursos requeridos para este fin son relativamente pocos cuando se comparan con el monto de las transferencias vigentes en la actualidad.

Opciones y recomendaciones de reforma

Colombia se caracteriza por tener disparidades fiscales horizontales y los mecanismos actuales tienen poco impacto en la reducción de dichos desequilibrios.

Actualmente se necesitaría redistribuir en total aproximadamente Col\$ 41.000 millones para poder igualar la necesidad de gasto y la capacidad fiscal territorial de los municipios y departamentos del país. Se debe tener en cuenta que la estimación de la necesidad de gasto asume una restricción presupuestaria dada por los recursos gastados en 2014, por lo que garantiza un escenario fiscalmente

⁷⁰ En el anexo 7.7 se presentan los 10 municipios y departamentos con mayor y menor brecha fiscal estimada para 2014.

posible y alcanzable de equidad. Con base en esta metodología, alrededor del 50% de los recursos fiscales de Colombia se gastaron de manera inequitativa en 2014.

Es posible que parte de las desigualdades en materia de calidad y cantidad de bienes y servicios públicos, como el acceso al agua potable, la educación o la salud, estén relacionados precisamente con las disparidades en materia de disponibilidad de recursos públicos. A la luz del presente análisis, no es correcto pensar que los municipios de Colombia deban recibir los mismos recursos por habitante para diferentes bienes públicos como la educación, pues al interior de cada uno hay factores como la dispersión de la población, el clima, la cobertura inicial de acueductos y alcantarillado, el ingreso de la población, entre otros, que pueden generar una calidad de la educación desigual y persistente en el tiempo (Galvis y Bonilla, 2014). Si se quiere reducir las desigualdades en Colombia, es necesario eliminar las disparidades fiscales horizontales a través de un sistema de transferencias de igualación.

De acuerdo con las ejecuciones presupuestales del FUT, para 2014 las transferencias totales del gobierno central a los municipios y departamentos de la muestra alcanzaron los Col\$ 66.500 millones, mientras que las transferencias del SGR ascendieron a Col\$ 12.300 millones. Esto implica que los recursos disponibles fueron más que suficientes para cubrir las necesidades de gasto estimadas de municipios y departamentos.

Dada esta situación, la propuesta consistiría en crear un sistema único de transferencias de igualación, que dirija recursos a municipios y departamentos en función de la brecha fiscal existente en cada territorio. Para consolidarse como un sistema de transferencias de igualación, el uso de los recursos no debería tener condición para su ejecución en determinados sectores, como ocurre en el actual SGP. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que las transferencias condicionadas pueden ser necesarias para alcanzar objetivos nacionales, por lo que se podría establecer un porcentaje fijo para sectores clave como salud y educación, a fin

de garantizar un mínimo de cobertura y calidad. Los porcentajes condicionados deberían depender de las necesidades de gasto específicas de cada ente territorial, pues no es eficiente obligar a todos a gastar una misma proporción de recursos en un sector si parten de necesidades iniciales diferentes.

Debido a la dificultad política de llevar a cabo una propuesta como esta en Colombia, en especial porque hay perdedores de recursos, se propone un esquema gradual en función del cual el crecimiento de las transferencias se distribuya sobre la base de la brecha fiscal. Es decir, los municipios y departamentos con excedente de recursos o con brecha fiscal negativa recibirían transferencias por habitantes similares a las que recibieron en el año base (que en el presente capítulo se asume como el año 2014), las cuales se ajustarían año tras año en función de la inflación. Por otro lado, los entes territoriales con brecha fiscal positiva o con recursos faltantes recibirían las mismas transferencias por habitante del año base, ajustadas por inflación, más lo que les corresponda por el crecimiento real anual de las mismas. De esta forma, se podrían llegar a reducir las brechas fiscales de manera significativa, sin que el cambio represente una reforma traumática ni la disminución de recursos para ninguna entidad territorial. Para esto, se asume un crecimiento real de las transferencias del 3%, cifra similar al crecimiento proyectado a largo plazo en Colombia.

Además, se propone dejar constantes las condiciones de gasto de recursos para salud, educación y agua potable y saneamiento básico, de tal manera que no se permita desfinanciar ninguno de estos tres sectores. Es decir, que las transferencias del SGP del año base se mantengan condicionadas por los años siguientes, ajustando por inflación. Los recursos adicionales que reciban los municipios y departamentos por motivos de brecha fiscal deberían ser no condicionados, de manera que se fortalezca la descentralización, permitiéndoles determinar en qué necesidades invierten más recursos.

El cuadro 7.8 muestra el comportamiento promedio de la brecha fiscal por categoría municipal,

CUADRO 7.8. Brecha fiscal por habitante y categoría municipal, resultado de las proyecciones a uno, cinco y 11 años bajo escenario propuesto
(pesos de 2014)

Categorías	Año 0	Año 1	Año 5	Año 11
Especial	-589.412	-589.412	-589.412	-589.412
1	-429.149	-429.499	-431.007	-433.632
2	-311.315	-312.989	-320.202	-332.754
3	-513.973	-515.911	-524.261	-538.794
4	2.594	-14.769	-89.590	-219.790
5	-1.436	-19.569	-97.705	-233.675
6	390.957	349.285	169.719	-142.759
Total	322.316	284.315	120.563	-164.395

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE y del DNP.

proyectado para 1, 5 y 11 años. El año 0 es el año base. Como resultado, la brecha fiscal se reduciría en 11 años en los municipios. Como se puede observar, la categoría especial mantendría su mismo valor durante todo el período en términos reales, debido a que ninguno de los municipios de esa categoría recibiría transferencias. Las demás categorías, al tener entes territoriales con brecha positiva, recibirían recursos adicionales a los del año base determinados por el crecimiento real anual de las transferencias. Es por eso que, por ejemplo, los municipios de categoría 6 reducirían su brecha fiscal media de Col\$ 390.957 en el año base a -Col\$ 164.395 en el año 11. Dicho de otra forma, los 343 municipios que registraron una brecha fiscal positiva en el año base dejarían de tener recursos faltantes en 11 años, sin que esto signifique que las finanzas de las demás jurisdicciones se reduzcan.

Para los departamentos, el proceso de eliminación de la brecha fiscal tardaría solo cuatro años. El cuadro 7.9 muestra cómo se reduciría la brecha fiscal media en los cuatro años que duraría el proceso de eliminación de brecha fiscal. Los 13 departamentos con recursos faltantes llegarían a una situación de equilibrio entre necesidades y capacidades fiscales en cuatro años, manteniéndose el valor real de las transferencias para los 18 departamentos con excedente de recursos en el año base.

CUADRO 7.9. Brecha fiscal por habitante y categoría departamental, resultado de las proyecciones a cuatro años bajo escenario propuesto

Categorías	Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4
Especial	51.957	32.296	12.046	-8.812	-30.296
1	-186.908	-198.486	-210.412	-222.695	-235.347
2	-56.002	-60.289	-64.704	-69.252	-73.937
3	-267.942	-269.314	-270.727	-272.183	-273.682
4	57.337	324	-58.399	-118.884	-181.183
Total	-53.232	-76.579	-100.627	-125.397	-150.910

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE y del DNP.

Poner en marcha este tipo de sistemas implica cambios importantes en Colombia. En primer lugar, se precisa una reforma constitucional que modifique los artículos 356 y 357 que reglamentan el sistema actual. Dado que el sistema de igualación implicaría tener ganadores y perdedores, que están representados en el Congreso Nacional, el éxito de este cambio dependerá del equilibrio de fuerzas de los distintos grupos políticos. No obstante, es posible considerar alternativas, como transferir recursos únicamente a los entes territoriales deficitarios, sin quitar el excedente a los municipios y departamentos superavitarios, de tal manera que en el nuevo sistema de transferencias no haya perdedores. Esto es factible en la medida en que el excedente de recursos es solo de Col\$ 1.000 millones, que no representa sino el 2,4%, concentrado en 33 de los 1.076 municipios de la muestra.

En segundo lugar, implementar un sistema único de transferencias de igualación implicaría reunir los dos sistemas actuales: el SGP y el SGR. En este caso, la reforma constitucional no se limitaría a los dos artículos mencionados, sino que también involucraría modificar el artículo constitucional 361, que regula las regalías. Este tipo de reforma complicaría aún más la viabilidad de un trámite exitoso en el Congreso Nacional, porque abordaría una problemática que afecta a muchos actores de diversas formas.

Además, una reforma de este tipo debe contar con el apoyo del gobierno nacional. Probablemente,

las actuales circunstancias políticas y económicas del país no sean las mejores para que el Ejecutivo tenga motivaciones para apoyar esta iniciativa. Por un lado, la caída en los precios de las materias primas, especialmente petróleo y carbón, han significado una reducción significativa de las exportaciones y de los ingresos del gobierno central, ya que los recursos provenientes del sector minero llegaron a representar el 18% de los ingresos totales del gobierno colombiano y esa cifra se proyectaba en 7,3% para 2015. Ante esta situación, el gobierno anunció la presentación de un proyecto de reforma tributaria al Congreso Nacional en el segundo semestre de 2016. Esto con el objeto de cubrir parte del faltante existente en las finanzas públicas y lograr mantenerse en la meta de déficit público que le impone la Ley de Regla Fiscal 1473 de 2011.

Debe tenerse en cuenta que un sistema de igualación se basa en el hecho de que cada entidad territorial recauda su capacidad fiscal. Las estimaciones aquí realizadas indican que existe un margen para mejorar en este frente en Colombia, especialmente por parte de los municipios donde la eficiencia promedio ascendió a un 34,6%. En el caso de los departamentos, la eficiencia promedio fue mayor (79,4%). Estos resultados pueden estar reflejando el hecho de que las bases tributarias de los municipios son más sólidas que las de los departamentos. Incrementar la eficiencia del recaudo municipal implicará un esfuerzo importante, sobre todo en aquellas municipalidades pequeñas con grandes debilidades institucionales. Una opción de políticas es que desde el gobierno nacional, y con el acompañamiento de las administraciones departamentales, se inicie un programa para fortalecer la gestión fiscal municipal. En muchos casos los problemas de recaudo están asociados a la carencia de herramientas de sistemas para el manejo tributario, la falta de un estatuto tributario que lo facilite y la debilidad de los recursos humanos locales, entre otras fallas. El programa de fortalecimiento podría orientarse a superar estas barreras administrativas y legales que frenan el recaudo de los impuestos locales.

Por otra parte, una agenda de reforma de largo plazo debería incluir una revisión del estatuto

tributario territorial colombiano, el cual no se revisa de manera integral desde su creación en 1983. De igual manera, se requiere fortalecer el sistema catastral del país, de modo que se pueda contar con una base predial actualizada en número y valor de inmuebles, para lograr el potencial recaudatorio del impuesto predial unificado. Un tercer elemento a considerar es la consolidación de la administración y los impuestos departamentales. Los recaudos por departamento dependen de impuestos selectivos al consumo que provienen de bienes con un alto grado de contrabando. En síntesis, la adopción de un sistema de igualación implica implementar medidas que generen los incentivos para que los municipios y departamentos alcancen su capacidad fiscal.

Conclusiones

En general, los municipios y departamentos de Colombia se caracterizan por tener ingresos fiscales inferiores a su potencial de recaudación y un gasto público por habitante por debajo de su necesidad. Además, los entes territoriales del país cuentan con recursos menores a sus necesidades de gasto en condiciones de equidad, lo que no les permite ofrecer más y mejores bienes y servicios públicos a su población. La brecha fiscal afecta más a las jurisdicciones de menor desarrollo relativo, lo que implica que en el largo plazo persistirán las desigualdades estructurales en las poblaciones y la ineficiencia económica a través de la migración fiscalmente inducida.

Sin embargo, a pesar de las notables desigualdades que se observan en Colombia, no existe un sistema de transferencias de igualación fiscal que permita que las entidades territoriales con menores recursos ofrezcan un estándar de bienes y servicios públicos deseado. Con mayor equidad se pueden reducir los niveles de pobreza de las regiones, especialmente de aquellas que se ubican en la periferia. Debido a esta situación, en este capítulo se considera que una reforma del sistema de transferencias que busque un esquema de igualación debería formar parte de las discusiones de política pública del país.

Las disparidades fiscales horizontales perjudican a los municipios y departamentos rezagados, pues generan cada vez mayores brechas entre la cantidad y calidad de bienes y servicios públicos ofrecidos. Pero no solo se trata de crear un sistema de transferencias de igualación, sino también de que los entes territoriales de Colombia se esfuercen por llegar a su potencial de recaudo tributario, pues actualmente se recauda menos de lo que supone la capacidad municipal estimada, principalmente en los municipios. Además, si bien existe evidencia de que la cobertura en sectores como educación y salud ha aumentado de forma significativa, la calidad de dichos servicios no avanza al mismo ritmo (Bonet, Pérez y Ayala, 2014). Incluso, se ha encontrado que la eficiencia en el gasto de los entes territoriales colombianos llega al 62,3% para la cobertura educativa y al 63,4% para la cobertura en salud, mientras que en calidad estos indicadores alcanzan el 48,8% y el 50,6%, respectivamente (Galvis, 2014).

Por eso, a la hora de diseñar las transferencias de igualación fiscal se deben tener en cuenta ambos componentes: las necesidades de gasto, que pueden ser estimadas con la metodología propuesta en este capítulo o con metodologías complementarias, y la capacidad fiscal, ya que utilizar el recaudo observado tiene la desventaja de que genera pereza fiscal.

También podrían emplearse otras metodologías en la medida en que haya mayor información disponible. Por ejemplo, las estimaciones del costo de asignación de bienes y servicios públicos en los diferentes territorios permitirían tener estimaciones de necesidad de gasto más precisas, ya que no todos los municipios y departamentos tienen el mismo costo de prestar todos los servicios. Además, la capacidad fiscal debería calcularse a partir de las bases tributarias actualizadas de cada ente territorial, debido a que las aproximaciones como la que se propone en estas páginas pueden dejar por fuera elementos importantes que con la información disponible en la actualidad es imposible considerar.

Anexo 7.1. Estadísticas descriptivas de ingresos propios más transferencias

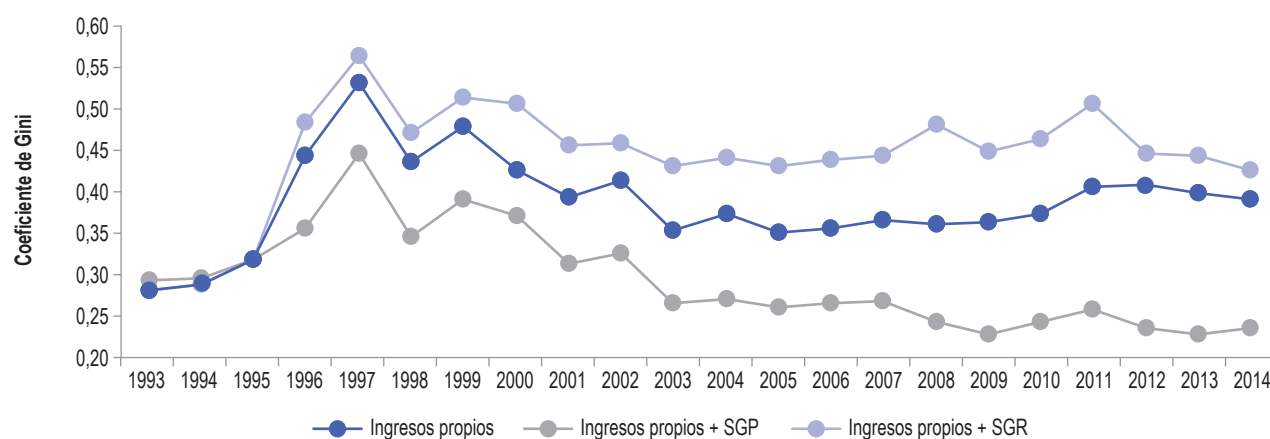
CUADRO A7.1.1. Estadísticas descriptivas de ingresos propios más transferencias, 2014

Departamentos					
Variable	Observaciones	Promedio	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Ingresos propios	32	267.098	291.622	77.761	1.701.350
Ingresos propios + SGP	32	704.966	482.062	278.547	2.243.110
Ingresos propios + regalías	32	696.780	617.887	177.859	2.243.704
Ingresos totales	32	1.231.526	883.177	311.481	3.551.042
Municipios					
Variable	Observaciones	Promedio	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Ingresos propios	1.100	341.503	346.799	35.170	4.990.077
Ingresos propios + SGP	1.100	1.016.166	531.236	185.163	6.813.008
Ingresos propios + regalías	1.100	555.433	854.272	35.170	18.873.488
Ingresos totales	1.100	1.430.374	1.110.234	341.763	20.471.232

Fuente: Elaboración propia sobre la base del DNP.

Anexo 7.2. Evolución del coeficiente de Gini por tipo de transferencia para los municipios

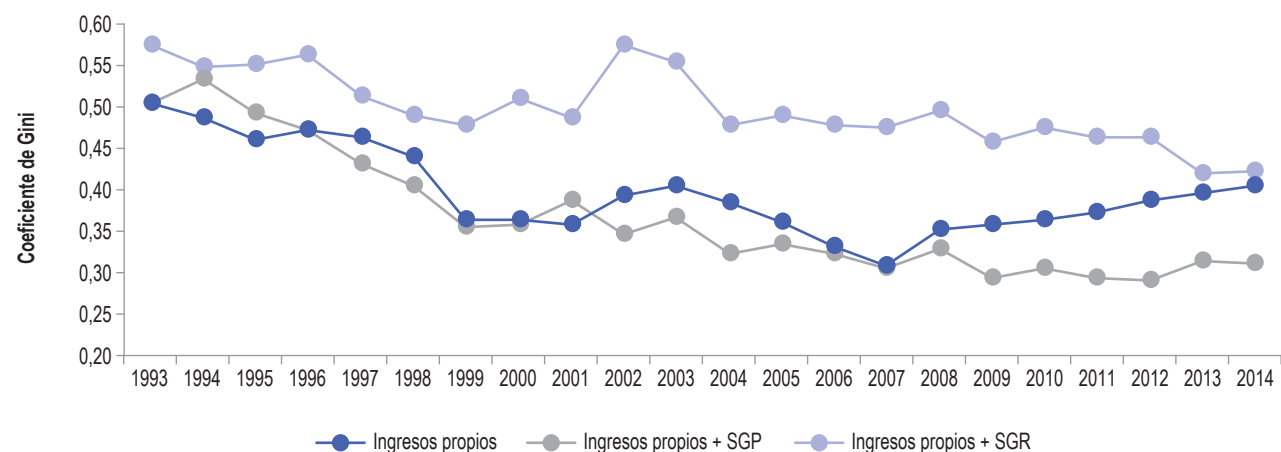
GRÁFICO A7.2.1. Coeficiente de Gini por tipo de transferencia, municipios, 1993–2014



Fuente: Elaboración propia sobre la base del DNP.

Anexo 7.3. Evolución del coeficiente de Gini por tipo de transferencia para los departamentos

GRÁFICO A7.3.1. Coeficiente de Gini por tipo de transferencia, departamentos, 1993-2014



Fuente: Elaboración propia sobre la base del DNP.

Anexo 7.4. Metodología DEA

Esta metodología permite calcular una frontera de producción en la cual el recaudo fiscal depende de características observables de los municipios o departamentos, como el PIB por habitante, la población laboral y el tamaño del Estado, sin necesidad de asumir ningún tipo de forma funcional específica de las relaciones (Cooper, Seiford y Zhu, 2011; Ji y Lee, 2010; Ray, 2004). Además, se ha demostrado que, entre los métodos de frontera de producción, DEA es uno de los mejores predictores y no tiene ninguna desventaja cuando se compara con otros métodos como el análisis de fronteras estocásticas (Krüger, 2012).

De acuerdo con el tipo de información que se posea, el método puede ser orientado a insumo o producto (Ji y Lee, 2010). En el primer caso, lo que se quiere es minimizar la cantidad de insumos utilizados para alcanzar una cantidad definida de producto. En el segundo, se busca maximizar la cantidad de producto que se obtiene con cierta cantidad de insumos.

Además, esta metodología permite asumir supuestos acerca de los rendimientos a escala que se observan en la relación insumo-producto que se esté analizando (Cooper, Seiford y Zhu, 2011). Es posible tener rendimientos constantes, variables y no crecientes a escala (Ji y Lee, 2010). Para el cálculo de la eficiencia recaudatoria de los entes territoriales colombianos se tienen en cuenta rendimientos variables, los cuales permiten separar la eficiencia técnica de las UTD y la eficiencia de escala (Krüger, 2012). Esto con el fin de considerar la posible existencia de un efecto de escala en la eficiencia recaudatoria,

diferenciando municipios y departamentos que pueden presentar rendimientos crecientes o decrecientes a escala en la relación entre el recaudo potencial y los insumos. Además, se ha demostrado que la eficiencia técnica se predice mejor bajo rendimientos variables (Banker, Chang y Cooper, 1996).

Formalmente, se utiliza el método conocido como modelo BCC (Banker, Charnes y Cooper, 1984), el cual consiste en:

$$\max_{v, u_0} \frac{y_i - u_0}{vX_i}$$

$$\text{Sujeto a las restricciones: } \frac{y_j - u_0}{vX_j} \leq 1 \quad (j = 1, 2, \dots, n), \\ v > 0$$

Donde y_i es el ingreso tributario por habitante del ente territorial i (i es un municipio o departamento del conjunto de entidades territoriales $j = 1, 2, \dots, n$), u_0 es un parámetro que garantiza la condición de convexidad propia de una frontera de producción con rendimientos variables a escala. El vector es contiene los parámetros que asignan pesos a los diferentes insumos de la matriz X (PIB por habitante, tamaño del Estado y población en edad laboral).

$$\text{La condición } \frac{y_i - u_0}{vX_j} \leq 1$$

garantiza que el valor máximo de eficiencia puede ser 1 para aquellas jurisdicciones i o j considerando el nivel de producto “virtual” $y_i - u_0$ el insumo “virtual” vX_j .

Anexo 7.5. Estadísticas descriptivas de necesidad y capacidad de los municipios

CUADRO A7.5.1. Estadísticas descriptivas de necesidad y capacidad de los municipios
(pesos de 2014)

Variable	Categoría	Promedio	Desviación estándar	Mínimo	Máximo	Gini	Observaciones
Ingresos propios	Especial	630.526	48.259	576.107	665.405	0,03	3
	1	426.436	413.953	133.233	1.493.227	0,46	23
	2	314.122	511.465	105.362	2.424.565	0,39	19
	3	357.745	909.474	87.957	3.233.361	0,53	16
	4	211.337	381.367	35.885	1.489.676	0,53	24
	5	295.382	275.994	126.312	1.111.726	0,34	38
	6	137.933	153.851	3.976	1.848.683	0,40	953
Gastos totales	Especial	1.675.926	389.569	1.078.414	2.302.515	0,11	6
	1	1.535.375	718.342	874.798	3.823.666	0,23	24
	2	1.426.294	684.617	664.602	3.785.836	0,21	19
	3	1.719.171	1.239.433	719.711	5.291.641	0,31	16
	4	1.673.275	1.949.120	536.672	8.429.021	0,42	26
	5	1.734.308	1.687.916	545.536	8.213.291	0,39	39
	6	1.530.070	929.576	31.961	9.972.714	0,28	965
Transferencias	Especial	640.142	121.642	478.217	712.859	0,14	3
	1	596.594	245.456	231.823	1.329.460	0,22	23
	2	619.592	265.109	174.176	1.261.855	0,26	19
	3	934.318	650.328	148.179	2.584.040	0,45	16
	4	791.923	1.110.001	260.248	5.817.802	0,62	24
	5	683.056	764.159	245.465	3.029.009	0,45	38
	6	771.040	550.935	191.446	7.631.229	0,26	953
Capacidad fiscal	Especial	1.094.973	113.182	1.039.696	1.252.356	0,04	3
	1	921.509	450.799	474.042	2.102.675	0,22	23
	2	861.133	445.468	487.788	2.641.138	0,19	19
	3	837.917	742.191	287.953	3.233.361	0,30	16
	4	709.309	551.932	269.812	2.723.356	0,32	24
	5	816.177	484.144	260.930	2.613.363	0,25	38
	6	691.589	278.020	13.173	2.643.558	0,21	953

(continúa en la página siguiente)

CUADRO A7.5.1. Estadísticas descriptivas de necesidad y capacidad de los municipios (continuación)
(pesos de 2014)

Variable	Categoría	Promedio	Desviación estándar	Mínimo	Máximo	Gini	Observaciones
Necesidad fiscal	Especial	939.035	135.714	844.249	1.193.496	0,07	6
	1	1.107.290	199.010	727.892	1.454.993	0,10	24
	2	1.169.410	187.198	893.353	1.609.583	0,08	19
	3	1.258.262	238.830	871.997	1.548.274	0,11	16
	4	1.548.967	1.372.020	972.421	8.190.381	0,26	26
	5	1.499.364	725.176	1.016.013	4.725.331	0,19	39
	6	1.857.124	1.701.191	871.450	44.100.000	0,19	965
Brecha fiscal	Especial	50.730	230.108	(271.382)	138.625	—	3
	1	167.445	469.400	(1.035.779)	645.716	0,25	23
	2	308.277	486.774	(1.612.494)	635.317	0,30	19
	3	420.346	829.618	(2.248.651)	953.970	0,33	16
	4	794.516	589.555	(488.327)	1.621.282	0,54	24
	5	681.620	678.861	(612.656)	3.187.753	0,52	38
	6	1.161.996	1.046.111	(838.312)	14.200.000	0,29	953

Fuente: Elaboración propia sobre la base del DNP.

Anexo 7.6. Estadísticas descriptivas de necesidad y capacidad de los departamentos

CUADRO A7.6.1. Estadísticas descriptivas de necesidad y capacidad de los departamentos
(pesos de 2014)

Variable	Categoría	Promedio	Desviación estándar	Mínimo	Máximo	Gini	Muestra
Ingresos propios	Especial	249.651	97.544	158.062	352.065	—	3
	1	217.618	28.730	187.997	253.624	0,06	4
	2	136.676	264.087	100.778	1.011.397	0,38	10
	3	147.816	100.995	92.068	320.209	0,26	4
	4	112.251	58.773	77.225	276.391	0,20	10
Gastos totales	Especial	549.381	164.545	413.182	742.052	—	3
	1	637.552	197.565	386.662	811.445	0,12	4
	2	660.827	1.002.630	358.498	3.932.215	0,35	11
	3	878.547	764.509	508.414	2.188.338	0,30	4
	4	1.010.102	1.033.400	581.657	3.895.308	0,31	10
Transferencias	Especial	223.146	101.891	139.397	342.987	—	3
	1	564.354	824.851	217.355	1.992.131	0,45	4
	2	511.614	258.139	243.030	1.084.115	0,22	11
	3	796.807	755.168	309.407	2.039.981	0,35	4
	4	944.965	679.420	598.113	2.800.779	0,25	10
Capacidad fiscal	Especial	268.743	68.879	214.852	352.065	—	3
	1	231.896	28.606	200.789	263.060	0,06	4
	2	223.647	43.287	160.948	292.312	0,11	10
	3	216.967	62.517	176.049	320.209	0,12	4
	4	179.497	36.182	142.876	276.391	0,09	10
Necesidad fiscal	Especial	543.846	27.106	513.110	567.322	—	3
	1	609.342	113.102	551.228	802.272	0,08	4
	2	674.853	99.141	458.794	771.964	0,08	11
	3	745.832	186.006	547.016	999.163	0,11	4
	4	1.181.799	1.636.945	735.530	4.829.564	0,37	10
Brecha fiscal	Especial	275.103	62.458	188.232	298.258	—	3
	1	377.446	117.789	322.485	579.528	0,12	4
	2	452.413	91.469	318.428	579.818	0,11	10
	3	528.865	147.021	341.203	678.954	0,13	4
	4	1.002.302	1.626.751	548.385	4.655.641	0,40	10

Fuente: Elaboración propia sobre la base del DNP.

Anexo 7.7. Entes territoriales con mayor y menor brecha fiscal en Colombia

CUADRO A7.7.1. Entes territoriales con mayor y menor brecha fiscal, 2014

Departamentos		Municipios	
Diez más alta	Brecha	Diez más alta	Brecha
Putumayo	675.932	Puerto Leguísimo	5.591.853
Casanare	678.954	Puerto Carreño	5.905.265
Arauca	698.756	Inírida	6.094.461
Chocó	854.515	Miraflores	6.234.461
Caquetá	928.223	La Primavera	9.268.879
Guaviare	1.516.877	Cravo Norte	10.006.065
Vaupés	3.375.568	Calamar	11.439.811
Vichada	3.779.352	Solano	12.045.386
Amazonas	3.882.047	Cumaribo	12.504.305
Guainía	4.655.641	Carurú	14.177.703
Diez más baja	Brecha	Diez más baja	Brecha
Cundinamarca	188.232	Cota	-2.248.651
Antioquia	294.467	Tocancipá	-1.612.494
Valle del Cauca	298.258	Tenjo	-1.036.991
Caldas	318.428	Sabaneta	-1.035.779
Santander	322.485	Yumbo	-989.084
Quindío	341.203	Gachancipá	-838.312
Atlántico	350.440	Ricaurte	-816.687
Tolima	363.078	Barrancabermeja	-808.767
Boyacá	367.895	Aguazul	-612.656
Bolívar	369.583	Envigado	-574.623

Fuente: Elaboración propia sobre la base del DNP.



Ecuador⁷¹

Hace casi una década Ecuador abordó una reforma de su modelo de organización territorial, cuyos pilares normativos son la Constitución de 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) de 2010.⁷² El principal aporte de la reforma consistió en aclarar y homogeneizar las competencias de los distintos niveles de gobierno, y establecer un mecanismo para que los gobiernos subnacionales asuman de manera progresiva y definitiva estas responsabilidades de gasto. Asimismo, se modificaron los criterios que rigen el reparto de los recursos que el gobierno central transfiere a provincias, municipios y juntas parroquiales. A pesar de que la reforma ecuatoriana presenta algunos aspectos de interés, apenas ha sido tomada en cuenta por la literatura sobre federalismo fiscal en América Latina, vacío que este capítulo contribuye a cubrir.

Si bien tras la crisis de finales del siglo pasado, Ecuador ha logrado avances importantes en ámbitos tales como la reducción de la pobreza, la educación, la salud o la infraestructura vial, persisten marcadas disparidades geográficas en el país. Para ilustrar estas brechas, obsérvese que en 2014 la pobreza por consumo afectaba al 35,3% de la población rural, y a tan solo el 16,4% de la población urbana (INEC-Banco Mundial, 2016). Otra evidencia de los contrastes que caracterizan al país es el hecho de que la tasa de pobreza alcance

el 47,7% en las provincias amazónicas, frente al 24,5% de la sierra y el 24,8% de la costa. La adecuada focalización geográfica del gasto y de la inversión pública constituye uno de los instrumentos a través de los que el Estado puede tratar de cerrar estas disparidades, lo que justifica el estudio del esquema ecuatoriano de relaciones fiscales intergubernamentales.

Una última justificación del análisis que se presenta a continuación se deriva del hecho de que los gobiernos subnacionales ecuatorianos generan volúmenes de ingresos propios muy reducidos, de modo que las transferencias que reciben del gobierno central son fundamentales para garantizar la prestación de los servicios públicos que son de su competencia. Entre las innovaciones de la reciente reforma está la introducción de un componente de las transferencias que, al menos de manera implícita, persigue un objetivo de igualación fiscal, realizando el objetivo de fomentar la equidad

⁷¹ Agradecemos al Ministerio de Finanzas del Ecuador y al Banco de Desarrollo del Ecuador por su colaboración al haber compartido los datos necesarios para construir la base de datos a partir de la cual se elaboró este capítulo. Igualmente, agradecemos a Juan Esteban Mosquera por su excelente apoyo de investigación, y a Juan Luis Gómez Reino, Andrés Muñoz y Axel Radics por sus comentarios.

⁷² Para más detalles sobre el proceso de descentralización ecuatoriano, véase Díaz-Cassou, Carpizo Riva Palacio y Viscarra Andrade (2016).

territorial en el país. La pregunta que se plantea es si los criterios de reparto vigentes en la actualidad han contribuido realmente a cerrar las brechas fiscales horizontales, favoreciendo así la convergencia en los niveles de bienestar de los ecuatorianos, y si existen otras opciones que podrían acelerar dicho proceso.

Contexto de la descentralización fiscal

El artículo 1 de la Constitución de 2008 define a Ecuador como un Estado unitario, intercultural y plurinacional, organizado en forma de república y gobernado de manera descentralizada. La Constitución establece igualmente que los gobiernos subnacionales (gobiernos autónomos descentralizados o GAD) gozan de autonomía política, administrativa y financiera, y se rigen por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. Por su parte, el COOTAD desarrolla estos principios constitucionales, unifica la legislación ecuatoriana en materia de organización

territorial, y regula las características específicas de las funciones ejecutiva, legislativa y de participación ciudadana en los GAD pertenecientes a los distintos niveles de gobierno. De acuerdo con la Constitución y el COOTAD, el objetivo último del sistema de organización territorial instaurado en 2008 es impulsar el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en el territorio nacional, a fin de garantizar la equidad interterritorial y alcanzar niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población.

A diferencia del esquema de organización territorial que establecía la Constitución de 1998, el marco normativo actualmente vigente define de manera clara las responsabilidades de gasto que corresponden a cada nivel de gobierno (24 provincias, 221 municipios y 816 juntas parroquiales), y homogeneiza las competencias que deben asumir los gobiernos seccionales ubicados a un mismo nivel. El cuadro 8.1 resume este reparto de responsabilidades exclusivas de gobierno. Al margen de las mismas, se contempla la posibilidad de seguir profundizando el proceso de descentralización

CUADRO 8.1. Competencias exclusivas por nivel de gobierno

Estado central	Provincias	Municipios y distritos metropolitanos	Juntas parroquiales
- Defensa nacional, orden público - Relaciones internacionales - Registro de personas y control migratorio - Planificación nacional - Políticas económicas y endeudamiento - Políticas de educación, salud, seguridad social y vivienda - Áreas naturales protegidas y recursos naturales - Tratados internacionales - Espectro radioeléctrico y régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, puertos y aeropuertos - Recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales - Empresas públicas nacionales	- Planificación del desarrollo provincial - Planificación, construcción y mantenimiento del sistema vial provincial - Obras en cuencas y micro cuencas - Gestión ambiental provincial - Sistemas de riego - Planificación de la actividad agropecuaria - Fomento de las actividades productivas provinciales - Cooperación internacional	- Planificación del desarrollo cantonal - Control sobre el uso y ocupación del suelo - Planificación, construcción y mantenimiento de la vialidad - Agua potable, saneamiento y desechos sólidos - Tránsito y transporte público - Planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura y los equipamientos urbanos - Preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio arquitectónico, cultural y natural - Catastros - Regulación del uso de playas y riberas - Explotación de materiales áridos y pétreos - Prevención, protección, socorro y extinción de incendios - Cooperación internacional	- Planificación del desarrollo parroquial - Planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos - Vialidad parroquial rural - Incentivo al desarrollo de actividades productivas comunitarias - Biodiversidad y protección del ambiente - Promoción de la organización de los ciudadanos de las comunas - Vigilancia de la ejecución de las obras y de la calidad de los servicios públicos - Cooperación internacional

Fuente: Constitución del Ecuador.

mediante el traspaso de otras competencias no incluidas en el listado de las exclusivas, como son las llamadas competencias adicionales y residuales.

Los ingresos propios de provincias y municipios están compuestos esencialmente por impuestos, tasas, contribuciones especiales de mejora, y en menor medida por la renta de inversiones, multas, y venta de bienes, servicios y activos no financieros. En lo que respecta a los impuestos, el COOTAD concentra la facultad tributaria de los GAD al nivel de los municipios. En efecto, tan solo contempla un impuesto de beneficio provincial (un 1% adicional al impuesto de alcabalas recaudado por los municipios), mientras que las juntas parroquiales no están facultadas para recaudar impuestos a menos que ese derecho les venga delegado por otros niveles de gobierno. En el caso de los municipios, la Ley prevé los impuestos que se detallan en el cuadro 8.2, y regula la determinación tanto de la base imponible como de la tarifa de esos impuestos, bien sea con una tasa fija o con una banda

dentro de la cual los GAD pueden decidir el nivel tributario a imponer a sus contribuyentes.

Al margen de los impuestos, el COOTAD otorga a los GAD provinciales y municipales la potestad de crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas por los servicios que son de su responsabilidad y por las obras que se ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y territorio. De nuevo, son los municipios los que disponen de un mayor espacio para generar estas fuentes de ingresos, al tener la potestad de percibir contribuciones especiales de mejora por la construcción de carreteras, la repavimentación urbana, aceras y cercas, obras de agua y saneamiento, la desecación y el relleno de quebradas, plazas, parques y jardines, y de cobrar tasas por la aferición de pesas y medidas, la aprobación de planos e inspecciones a construcciones, el servicio de agua potable y alcantarillado, la recolección de residuos, el control de alimentos, y la habilitación y el control de comercios e industrias

CUADRO 8.2. Principales impuestos municipales

Impuesto	Base tributaria	Tarifa
Impuesto sobre la propiedad urbana	Valor de las propiedades urbanas (suelo y edificaciones)	De 0,25‰ a 5‰
Impuesto a los predios rurales	Valor de las propiedades rurales (terrenos, edificaciones, maquinaria agrícola, ganado, plantaciones agrícolas y forestales)	De 0,25‰ a 3‰
Impuesto de alcabalas	Valor de las transacciones relacionadas con la adquisición de bienes inmuebles	1%
Impuestos a los vehículos	Avalúo de los vehículos	Tarifa fija para vehículos de un determinado valor, que va de US\$0 para vehículos con un avalúo inferior a US\$1.000 a US\$70 para vehículos con un avalúo superior a US\$40.000
Impuesto a los espectáculos públicos	Valor del precio de las entradas	10%
Impuesto de patentes municipales y metropolitanas	Patrimonio de las personas naturales o jurídicas que ejerzan permanentemente actividades económicas en el cantón	De US\$10 a US\$25.000
Impuesto sobre los activos totales	Activos totales de las personas naturales o jurídicas con establecimiento en el respectivo cantón, que ejerzan permanentemente actividades económicas	1,5‰
Impuesto a las utilidades en las transferencias de predios urbanos y plusvalías en los mismos	Valor de las utilidades y plusvalías que provengan de la transferencia de bienes inmuebles	10% (porcentaje modificable por ordenanza)

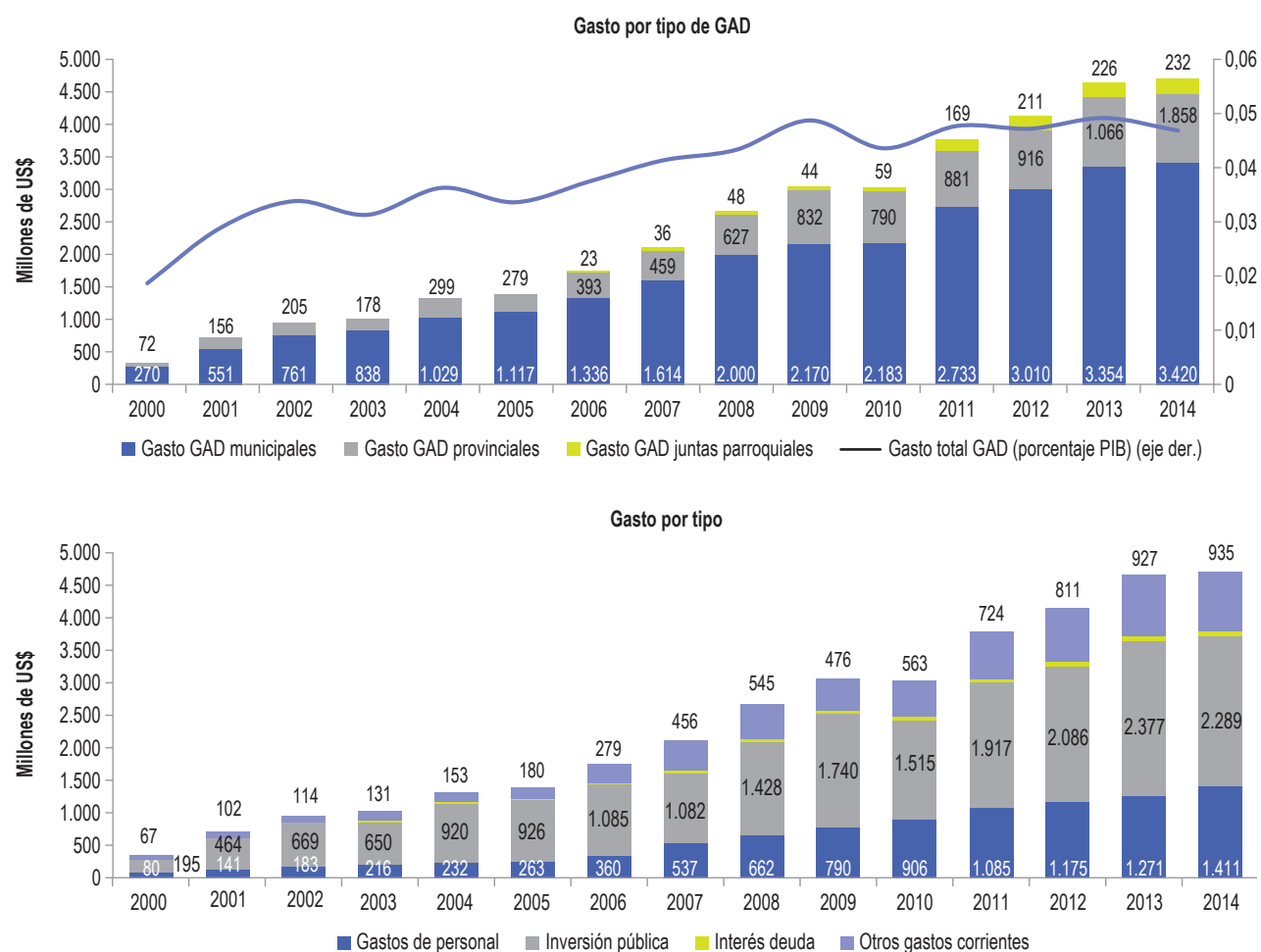
Fuente: COOTAD.

(CNC-SENPLADES, 2012). Por su parte, los gobiernos provinciales disponen esencialmente de la potestad de establecer contribuciones especiales por mejoramiento vial que se aplican sobre la base del valor de la matriculación vehicular.

El gráfico 8.1 muestra la evolución de algunos indicadores agregados, y en él se puede apreciar el fuerte crecimiento que el gasto público ejecutado por los GAD ha tenido desde el año 2000, hasta alcanzar casi un 5% del producto interno bruto (PIB) en 2014. Asimismo, se observa que los municipios presentan niveles de gasto muy superiores a los de las provincias y juntas parroquiales (74% del total frente a un 23% y un 1%, respectivamente,

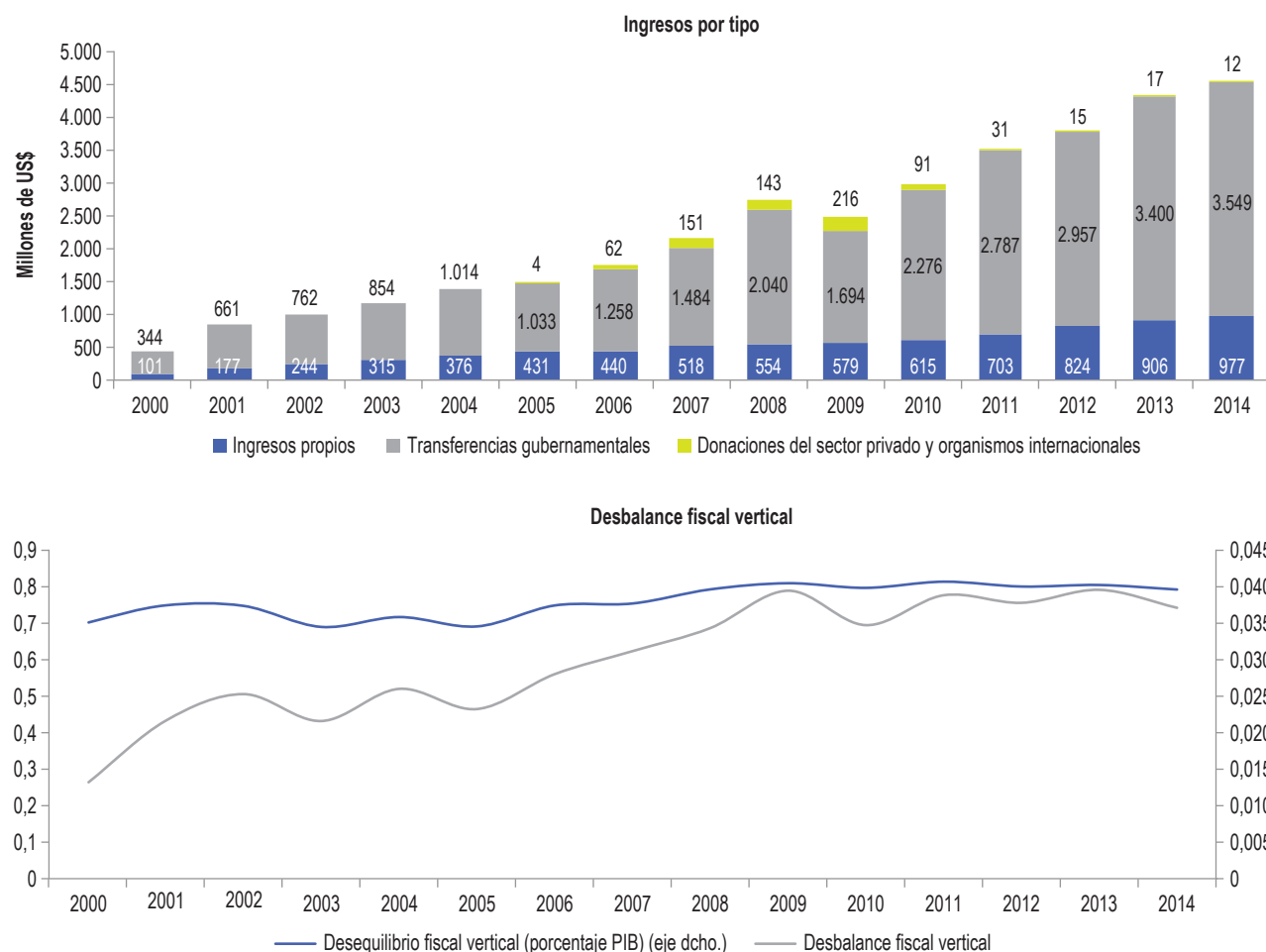
entre 2000 y 2014). Cabe destacar igualmente que, si bien en términos absolutos la inversión pública subnacional ha aumentado de forma muy marcada, en términos relativos ha tendido a caer, pues pasó de representar casi el 70% del gasto subnacional total en 2002 al 48% en 2014. En cuanto a la estructura de los ingresos, el gráfico 8.1 refleja la importancia relativa que tienen las transferencias intergubernamentales. En efecto, las transferencias aportaron el 75% de los ingresos totales de los GAD entre 2000 y 2014, mientras que los ingresos propios generaron el 22% de los mismos. El desbalance fiscal vertical aumentó desde aproximadamente un 1,3% del PIB en el año 2000 hasta un 3,7% del

GRÁFICO 8.1. Algunos indicadores agregados



(continúa en la página siguiente)

GRÁFICO 8.1. Algunos indicadores agregados (continuación)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Desarrollo del Ecuador y del Ministerio de Finanzas.

PIB en 2014, si bien el coeficiente de desequilibrio vertical ha evolucionado de manera relativamente estable, oscilando entre 0,7 y 0,8.

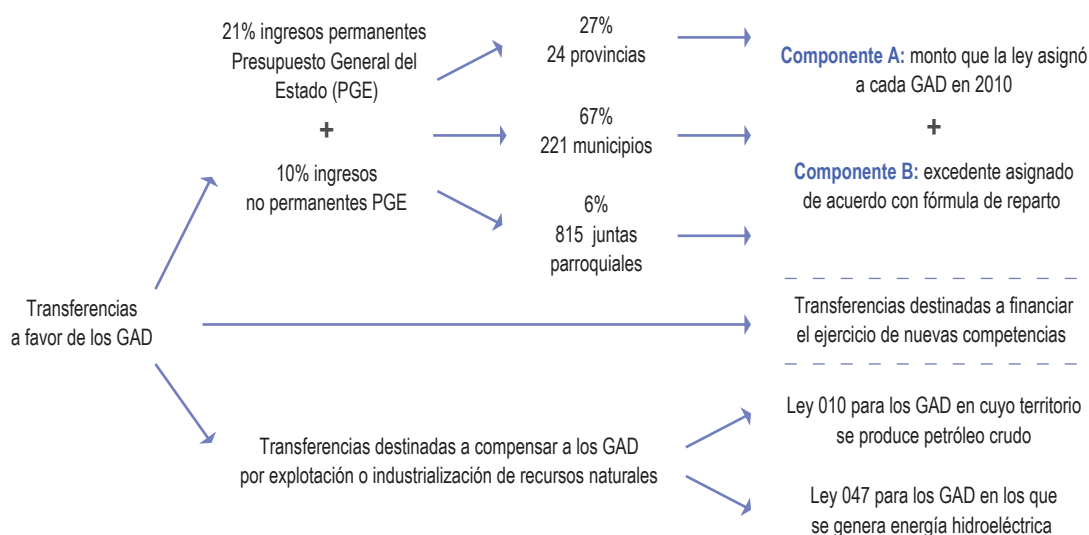
El sistema de transferencias intergubernamentales

En el esquema 8.1 se describen los tres tipos de transferencias intergubernamentales que contemplan la Constitución ecuatoriana de 2008 y el COOTAD. El primer tipo está destinado a financiar el ejercicio de nuevas competencias traspasadas a los gobiernos subnacionales con el objeto de asegurar que estos puedan garantizar estándares

mínimos de prestación de los servicios públicos.⁷³ El segundo tipo de transferencias asigna un dólar por cada barril de petróleo extraído en la región Oriente a las provincias amazónicas (Ley 010) y el 5% de la facturación por venta de energía de varias centrales hidroeléctricas a las provincias en las

⁷³ Hasta la fecha este segundo tipo de transferencias ha financiado el ejercicio de la competencia de riego y drenaje, y la de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial. De acuerdo con el Consejo Nacional de Competencias, entre 2012 y 2014 se transfirieron US\$164,5 millones a las provincias por concepto de la primera de estas competencias, mientras que los municipios recibieron US\$91,7 millones por la segunda.

ESQUEMA 8.1. Tipología de las transferencias intergubernamentales en Ecuador



Fuente: COOTAD.

que las mismas se ubican (Ley 047). Por lo tanto, ninguno de estos dos componentes está diseñado para cerrar la brecha horizontal entre los GAD.

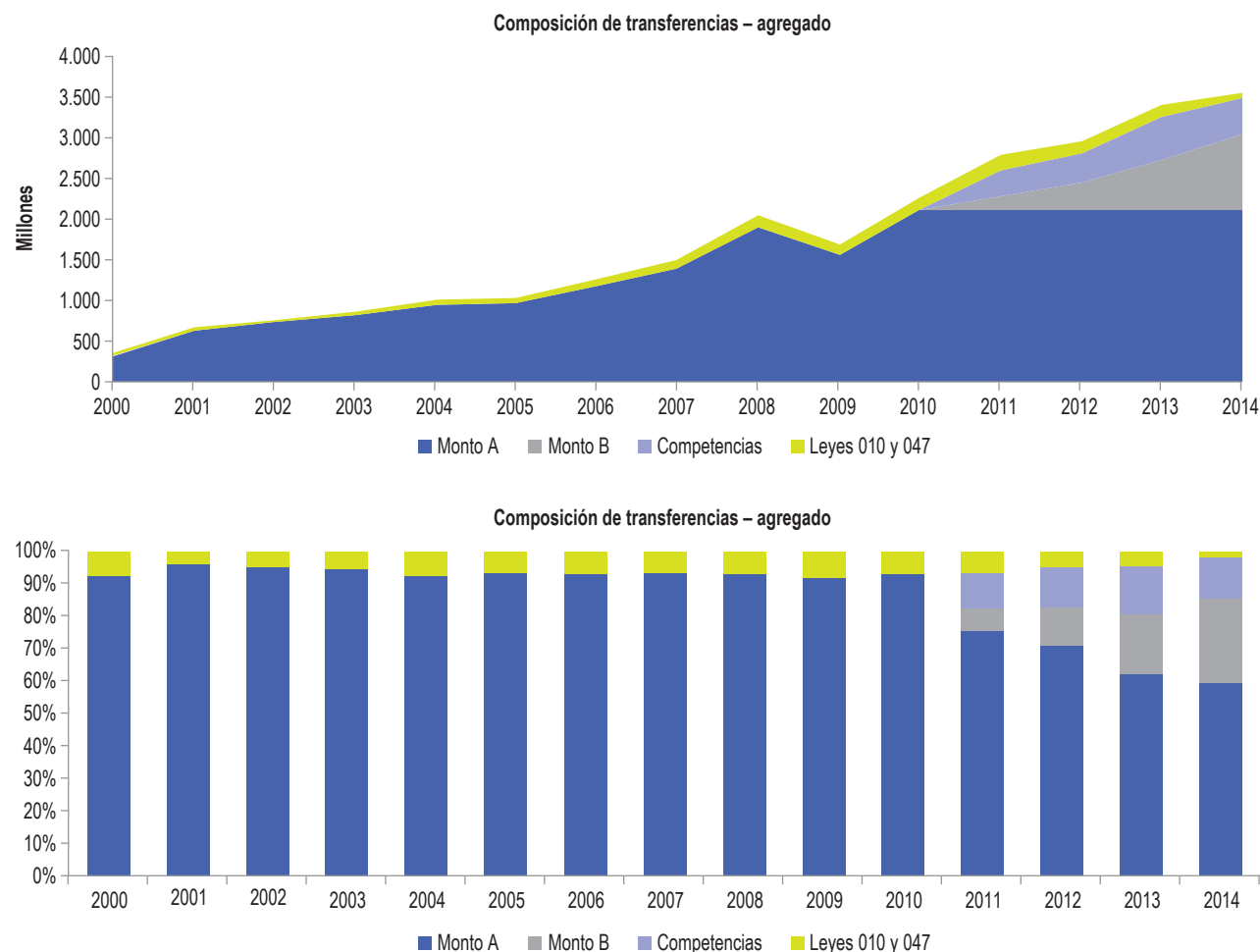
Por su parte, el tercer tipo de transferencias dado a partir de la preasignación del Presupuesto General del Estado (PGE) está conformado por los dos componentes del llamado Modelo de Equidad Territorial en la Provisión de Bienes y Servicios Públicos. El componente A de dicho modelo asegura que los GAD reciban anualmente como mínimo la misma cantidad que les fue asignada en 2010, garantía con la que el gobierno central podría haber perseguido el objetivo de evitar la emergencia de una coalición de GAD “perdedores” opuestos al cambio, facilitando así la aprobación de las reformas que contemplaba el COOTAD. Por consiguiente, puede interpretarse que el componente A aporta los recursos fiscales necesarios para compensar a los GAD por el hecho de que su capacidad de generación de ingresos propios ya era insuficiente para financiar el ejercicio de sus responsabilidades de gasto incluso antes del traspaso de nuevas competencias. De acuerdo con esta interpretación, los recursos del componente A del Modelo de Equidad Territorial, sumados a las transferencias para el ejercicio de nuevas competencias,

serían los principales instrumentos a través de los cuales el Estado cubre el desequilibrio fiscal vertical.

En cambio, los recursos asignados al componente B del Modelo de Equidad Territorial se distribuyen a los GAD de acuerdo con una fórmula que incluye una serie de criterios que “procuran caracterizar la realidad de cada territorio, a fin de mitigar cualquier asimetría al momento de asignar recursos” (SENPLADES, 2014). Por lo tanto, se trata de transferencias que persiguen el objetivo de contrarrestar las disparidades horizontales que presentan los GAD ecuatorianos y, según el COOTAD, contribuyen a “garantizar una provisión equitativa de bienes y servicios públicos a todos los ciudadanos y ciudadanas del país, independientemente del lugar de su residencia”. En este sentido, y aunque el COOTAD no sea explícito al respecto, el monto B del Modelo de Equidad Territorial podría interpretarse como el instrumento de igualación fiscal con el que cuenta el sistema ecuatoriano de transferencias intergubernamentales.

¿Cómo se determina el total de recursos destinados a financiar esta transferencia implícita de igualación? El COOTAD establece que el monto B se calcula anualmente como la diferencia entre la

GRÁFICO 8.2. Composición de las transferencias intergubernamentales
(millones de dólares de EE.UU. y porcentaje del total)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Nota: Bajo el rubro de transferencias por nuevas competencias se incluyen igualmente las transferencias de recursos por convenios sectoriales entre el gobierno central y determinados municipios, y los ingresos que perciben los GAD como subsidio en los préstamos del Banco del Estado.

preasignación del PGE que por ley se destina a los GAD (el 21% de los ingresos permanentes del PGE más el 10% de los ingresos del PGE) y el monto A del Modelo de Equidad Territorial, que no varía de año en año. De este modo, en el caso ecuatoriano el monto de los fondos de igualación no se calcula en función de un estándar u objetivo de equidad hacia el que se pretende converger. Por el contrario, puede interpretarse como un monto residual que evoluciona en función de los movimientos que presenten los ingresos del Estado, toda vez que el monto A es una cantidad fija. Por esta razón,

puede argumentarse que el monto B de las transferencias se determina de manera exógena y que su comportamiento es mecánicamente procíclico, expandiéndose cuando aumentan los ingresos presupuestados por el Estado, y contrayéndose por el mismo mecanismo en aquellos años en los que se produce la situación opuesta.

Tal y como puede apreciarse en el gráfico 8.2, tras la aprobación del COOTAD el monto destinado anualmente a la igualación fiscal (monto B) aumentó de forma sustancial, habiendo alcanzado en 2014 cerca del 25% del total de las transferencias.

CUADRO 8.3. Ponderación de los criterios de reparto de las transferencias

	Niveles de gobierno		
	Provincia	Cantón	Juntas parroquiales
Tamaño de la población	10%	10%	15%
Densidad poblacional	14%	13%	15%
Necesidades básicas insatisfechas	53%	50%	50%
Logros en mejoramiento de los niveles de vida	5%	5%	5%
Esfuerzo fiscal	2%	6%	0%
Esfuerzo administrativo	6%	6%	5%
Cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo de cada GAD	10%	10%	10%

Esta tendencia se explica por el fuerte crecimiento que presentaron los ingresos permanentes y no permanentes del Estado entre 2010 y 2014, lo que a su vez fue el resultado de una favorable coyuntura económica, de los elevados precios del petróleo, del fortalecimiento institucional del Servicio de Rentas Internas, y de una serie de reformas fiscales que aumentaron la recaudación tributaria del gobierno central.⁷⁴

En cuanto a la fórmula de reparto del componente B, la Constitución de 2008 establece que las siete variables que han de regir dicho reparto son las siguientes: i) población, ii) densidad, iii) necesidades básicas insatisfechas (NBI) jerarquizadas, iv) logros en el mejoramiento de los niveles de vida, v) esfuerzo fiscal, vi) esfuerzo administrativo, vii) cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo de cada GAD. El cuadro 8.3 muestra la ponderación de cada una de estas variables.

Dados los criterios incluidos en la fórmula de reparto del componente B de las transferencias, puede afirmarse que Ecuador cuenta con un esquema de igualación de gastos y no de ingresos. En efecto, las tres variables que de manera conjunta tienen una mayor ponderación en la fórmula (77% para las provincias, 73% para los municipios y 80% para las juntas parroquiales) capturan diferencias en las necesidades de gasto de los GAD. Se trata de la población, la densidad poblacional y la variable de NBI. La fórmula incluye también una variable

relacionada con el esfuerzo fiscal de los GAD. Sin embargo, el objetivo que persigue la inclusión de esta variable no es compensar la existencia de disparidades horizontales en la capacidad de generación de ingresos propios de los GAD, sino premiar con más recursos a aquellos que se esfuerzan por desarrollar sus propias fuentes de ingresos.

Una pregunta relevante es si las variables que incluyen la fórmula y sus ponderaciones capturan de manera adecuada las necesidades de gasto de los GAD. En este sentido, la justificación de las dos variables poblacionales es clara, toda vez que la relación entre las necesidades de gasto de los gobiernos subnacionales y la población que habita en su territorio es inequívoca, y que existe amplia evidencia para argumentar que la densidad está negativamente correlacionada con el costo unitario de prestar determinados servicios públicos. En cambio, la justificación de incluir las NBI como la variable que con diferencia tiene una mayor ponderación en la fórmula es menos evidente. Ello se debe a la tenue relación que existe entre las responsabilidades de gasto de los GAD y las cinco dimensiones que miden las NBI: capacidad económica,

⁷⁴ Sin embargo, más recientemente la caída en los precios del crudo que se ha producido desde la segunda mitad de 2014 está teniendo un impacto significativo sobre las finanzas públicas del país, dando lugar a una caída en las transferencias de igualación que ilustra el comportamiento procíclico que por diseño presentan las mismas en el caso ecuatoriano.

acceso a educación básica, acceso a vivienda, acceso a servicios básicos y hacinamiento.

Es especialmente discutible que, dadas sus competencias, las provincias y juntas parroquiales tengan capacidad de influencia alguna sobre esas cinco dimensiones, con lo que surge la interrogante de si la variable de NBI se justifica como criterio de distribución para estos dos niveles de gobierno. En cambio, los municipios sí tienen competencias que están relacionadas con las dimensiones que capturan las NBI, especialmente en lo que respecta a la provisión de los servicios de agua y saneamiento. Sin embargo, las NBI no capturan las necesidades de gasto relacionadas con otras competencias municipales relevantes. Tal sería el caso, por ejemplo, de la vialidad, el control sobre el uso y la ocupación del suelo, o la preservación del patrimonio arquitectónico.

Por otra parte, la fórmula de reparto incluye variables que no están relacionadas con las necesidades de gasto, pero que pretenden generar incentivos adecuados para los GAD. Se trata de la ya mencionada variable de esfuerzo fiscal, del indicador que mide logros en el mejoramiento de los niveles de vida, del esfuerzo administrativo de los GAD, y del cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo de cada GAD. Por lo tanto, en estricto rigor los recursos que se distribuyen de acuerdo con estas variables, cuya ponderación conjunta asciende al 23% para las provincias, al 27% para los municipios y al 20% para las juntas parroquiales, no deberían considerarse transferencias de igualación, dado que con los mismos no se cubren las disparidades fiscales horizontales entre GAD.⁷⁵

Disparidades regionales e igualación fiscal

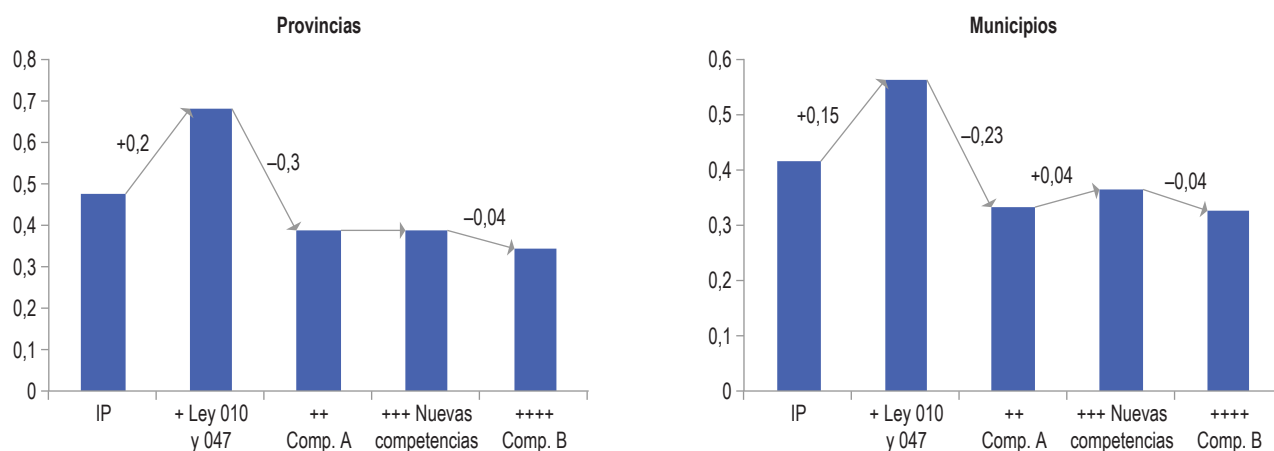
Existe un alto grado de concentración de la distribución de los ingresos propios, tanto para las provincias como para los municipios: en 2014 el coeficiente de variación y el índice de Gini de los ingresos propios provinciales se ubicaban en un 1,02 y un 0,49 respectivamente, mientras que en

el caso de los municipios estos indicadores alcanzaban un 1,3 y un 0,42. Es igualmente llamativo que existan municipios en el país que en términos per cápita recauden más de US\$200 por cada dólar recaudado en otros municipios que tienen una menor capacidad de generación de ingresos propios. El contraste que caracteriza la capacidad de los GAD para generar ingresos propios se explica principalmente por las fuertes divergencias que todavía existen entre las bases económicas y tributarias de las distintas provincias y cantones del país. En efecto, mientras que en junio de 2015 la pobreza por ingresos afectaba al 14,4% de la población urbana, dicho porcentaje alcanzaba al 38% de la población rural, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Por su parte, en 2010 el PIB per cápita de las provincias más urbanizadas del país (Pichincha, Guayas, Azuay) superaba los US\$4.500, mientras que en las provincias más rurales (Cañar, Chimborazo, Bolívar, Manabí y todas las provincias amazónicas si se excluye del cálculo al PIB petrolero) no llegaba a los US\$3.000. Finalmente, cabe mencionar que mientras que, en algunos de los cantones más urbanizados, como Quito, Rumiñahui, Cuenca e Ibarra, las NBI afectan a menos del 40% de la población, en ocho cantones amazónicos, 27 de la costa y nueve de la sierra, la población que sigue teniendo NBI asciende a más del 90%.

Sin embargo, a pesar de mantenerse en un nivel alto, a lo largo de la última década se ha producido una caída en la desigualdad de la distribución de los ingresos propios de los GAD, tendencia que ha sido particularmente marcada en el caso de los municipios, cuyo índice de Gini pasó en una década de 0,53 a 0,42. Por lo tanto, parecería que se ha producido una cierta convergencia bien sea en la capacidad de los municipios para generar ingresos propios o en el esfuerzo fiscal que están dispuestos a asumir.

⁷⁵ Sin embargo, ello no implica que la inclusión de este tipo de variables en las fórmulas de reparto sea desaconsejable, dado que con las mismas se podrían mitigar los incentivos perversos que podría generar la dependencia de los GAD de las transferencias.

GRÁFICO 8.3. Resumen del efecto igualador de las transferencias
(coeficiente de Gini de ingresos per cápita)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco del Estado y Ministerio de Finanzas.

A continuación, se presenta el cálculo del efecto ecualizador de los distintos componentes de las transferencias. Para ello, a los ingresos propios de los GAD se suman progresivamente las distintas categorías de recursos que estos reciben del gobierno central, y se calcula su impacto sobre varios indicadores del grado de concentración de sus ingresos per cápita, como la desviación estándar, el coeficiente de variación y el índice de Gini.

Si a los ingresos propios se suman las transferencias que los GAD reciben como compensación por la explotación de recursos naturales en su territorio, aumentan sustancialmente los ingresos promedio de las provincias (de US\$3 a US\$22,7 en términos per cápita) y de los municipios (de US\$45,3 a US\$84,6 per cápita). Sin embargo, la inclusión de estas transferencias también aumenta la desigualdad en la distribución de los ingresos de los GAD. Ello no tiene por qué resultar sorprendente teniendo en cuenta que, por diseño, tan solo siete de las 24 provincias y 75 de los 221 municipios reciben esta categoría de ingresos.

El componente A de las transferencias tiene un marcado efecto igualador. En efecto, cuando a los ingresos propios y a las transferencias correspondientes a las leyes 010 y 047 se suma el monto A de las transferencias, el coeficiente de Gini de los ingresos provinciales per cápita cae de 0,68 a 0,38,

y el de los municipios de 0,56 a 0,33. Este resultado sugiere que la distribución de las transferencias intergubernamentales que se heredó al momento de introducir el Modelo de Equidad Territorial ya contribuía de una manera significativa a reducir las disparidades horizontales del sistema.

El tercer componente de las transferencias que se incorpora a este análisis es el correspondiente a los montos utilizados para financiar el ejercicio de las nuevas competencias, los convenios sectoriales existentes entre instituciones del gobierno central y determinados GAD, y los subsidios asociados a los préstamos del Banco del Estado. Este componente tiene una importancia marginal para el financiamiento de las operaciones de los GAD provinciales, ya que en 2014 aportó a los mismos un promedio de tan solo US\$2,6 per cápita. En cambio, para los municipios aportó en promedio US\$68,7 per cápita, monto que supera los ingresos propios que en dicho año generó esta categoría de GAD. Tal y como puede apreciarse en el gráfico 8.3, la inclusión de estas transferencias aumenta los índices de concentración de los ingresos municipales, mientras que su efecto sobre la concentración de los ingresos de los GAD provinciales es marginal.

En términos per cápita, la aportación del componente B ascendió en promedio a US\$21,9 para las provincias, y US\$51,9 para los municipios. Se

aprecia igualmente que el monto B tiene un efecto igualador importante, lo que es consistente con el hecho de que este sea el componente de las transferencias que de manera más clara persigue un objetivo de equidad territorial. En efecto, en el caso de las provincias su inclusión reduce el coeficiente de variación de los ingresos per cápita de 0,82 a 0,72 y el índice de Gini de 0,38 a 0,34. En el caso de los municipios, el monto B reduce el coeficiente de variación de los ingresos per cápita de 0,83 a 0,74 y el índice de Gini de 0,37 a 0,33.

Cabe mencionar además que el efecto igualador asociado al componente B de las transferencias ha aumentado con el paso de los años: la reducción en el índice de Gini que se obtiene con su inclusión se cuadruplicó entre 2011 y 2014 tanto en el caso de las provincias como en el de los municipios.⁷⁶ Esta amplificación del efecto igualador del componente B refleja esencialmente el crecimiento de los ingresos del Estado en esos años, lo que permitió que se incrementara el volumen de los recursos que se reparten entre los GAD de acuerdo con los criterios de la fórmula del Modelo de Equidad Territorial. Sin embargo, la anteriormente mencionada prociclicidad que caracteriza al comportamiento del componente B implica que, de interrumpirse la tendencia al alza de los ingresos del Estado (como está sucediendo en la coyuntura económica actual), el efecto ecualizador del sistema ecuatoriano de transferencias tenderá a caer. En otras palabras, los GAD que en los últimos años más se han visto favorecidos por la fórmula de reparto del Modelo de Equidad Territorial, y por tanto aquellos que presentan mayores niveles de NBI, serán también los que más recursos perderán ante el cambio de tendencia en las finanzas públicas del país.

Entre 2000 y 2014 también se produjo una caída significativa en el grado de concentración que caracteriza al gasto subnacional, tanto en el caso de los municipios como en el de las provincias, aunque con mayor intensidad en el caso de estas últimas (Díaz-Cassou, Carpizo Riva Palacio y Viscarra Andrade, 2016). Esta caída en la desigualdad del gasto público subnacional tendió a coincidir con el período de vigencia de la Constitución

de 2008, lo cual sugiere que la reforma emprendida hace una década logró reducir las disparidades fiscales horizontales también en lo relativo al gasto. En efecto, el índice de Gini del gasto provincial per cápita cayó de 0,47 en 2009 a 0,34 en 2014, mientras que en idéntico período el índice de Gini del gasto municipal per cápita se redujo de 0,42 a 0,34. Cabe mencionar igualmente que esta caída en la concentración del gasto subnacional total se explica en mayor medida por la evolución del gasto de capital, y no tanto por la del gasto corriente. En efecto, entre 2009 y 2014 el Gini de la inversión provincial per cápita cayó de 0,52 a 0,36, y el de la municipal de 0,49 a 0,41, mientras que la caída del Gini del gasto corriente fue mucho más tenue (de 0,38 a 0,36 en el caso de las provincias, y de 0,38 a 0,35 en el caso de los municipios).

Opciones y recomendaciones de reforma

En esta sección se exploran tres opciones de reforma para introducir una transferencia explícita de igualación en Ecuador, que como tal se distribuiría en función de las disparidades fiscales horizontales que presentan los GAD. Este análisis se apoya en las simulaciones llevadas a cabo a partir de los resultados de una estimación de las brechas fiscales horizontales de los municipios ecuatorianos; los métodos usados a tal efecto se presentan con más detalle en Díaz-Cassou y Viscarra (2017). Las simulaciones se centraron en los municipios y no contemplaron el caso de las provincias, lo que se justifica por el hecho de que la mayor parte del gasto público subnacional se ejecuta en ese nivel de gobierno. Por otra parte, las provincias y las juntas parroquiales apenas disponen de atribuciones tributarias, lo cual elimina la necesidad de ecualizar, debido a la presencia de diferencias horizontales en su capacidad para generar ingresos propios.

Resumiendo brevemente los fundamentos metodológicos de las estimaciones que se llevaron a

⁷⁶ La caída que se produce en el índice de Gini de los ingresos per cápita con la inclusión del componente B fue de 0,01 en 2011; de 0,02 en 2012; de 0,03 en 2013, y de 0,04 en 2014.

cabo en este ejercicio, las necesidades de gasto de los municipios ecuatorianos podrían definirse como el costo asociado a la prestación por parte de cada uno de ellos de una cesta mínima o representativa de servicios públicos consistente con el estándar de igualdad hacia el que el país decida converger. Para calcular directamente a cuánto ascienden dichas necesidades de gasto, sería preciso disponer de información detallada sobre variables tales como las brechas de cobertura de servicios a nivel municipal o los costos diferenciales en la prestación de los mismos, y además habría que conocer el estándar de igualdad que se está persiguiendo. En el caso ecuatoriano no se dispone de estos datos, y dado que la recopilación de información primaria excede el alcance de este proyecto de investigación, se recurrió a otros enfoques que producen estimaciones con las que aproximarse al ideal que encarna el cálculo de un sistema de gastos representativos en los términos anteriormente descritos.

En línea con la literatura especializada, y teniendo en cuenta la experiencia de otros países, se utilizó la metodología de regresión de corte transversal, que permite incorporar un mayor número de variables en la estimación, y por lo tanto mitigar el riesgo de incurrir en un sesgo por variables omitidas. No obstante, con el propósito de determinar si la aplicación de otros métodos cambia sustancialmente las estimaciones, se realizó un análisis de sensibilidad de los resultados, comparándolos con los resultantes de aplicar otras metodologías que incluyeron un análisis econométrico con datos de panel y métodos más simples como las normas de gasto por cliente. En general, los distintos métodos arrojaron resultados relativamente parejos, validando la decisión de usar la regresión de corte transversal para estimar las necesidades de gasto de los GAD.

Por su parte, la metodología idónea para estimar la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales consiste en generar un sistema tributario representativo. Sin embargo, en el caso ecuatoriano la aplicación de esta metodología no es factible dada la limitada oferta de datos estadísticos sobre las bases de los distintos impuestos municipales.

Por ejemplo, tan solo un número reducido de municipios mantiene sistemas catastrales actualizados, con lo que la información de base de la que se dispone para calcular el potencial recaudatorio de los impuestos prediales es muy parcial. Debido a esta limitación, se optó por explorar métodos alternativos que tienen menos requerimientos de información, pero que han sido testeados en la literatura. En última instancia, se optó por usar el valor agregado bruto como *proxy* de la base tributaria municipal después de un análisis riguroso que incluyó la comparación de los resultados de aplicar este método con los que generarían otros enfoques como el de los ingresos históricos, un análisis econométrico y el de la frontera de posibilidades de producción estocástica.

Además de estimar las brechas fiscales horizontales, la introducción de una transferencia explícita de igualdad requiere seleccionar los criterios de distribución a aplicar, el monto total de los fondos de igualdad, el momento en el cual abordar la reforma y la gradualidad con la que implementarla teniendo en cuenta la posible oposición que podría generar por parte de algunos municipios. De entre los distintos criterios de distribución posibles, la alternativa por la que aquí se optó ha sido la de asignar los fondos de igualdad en proporción al tamaño de la brecha fiscal de los municipios, si bien también se contempló la posibilidad de aplicar un criterio mini-máx.⁷⁷

A continuación, se presentan tres alternativas de reforma que podrían contemplarse en Ecuador: la primera es la más ambiciosa en cuanto al peso que otorgaría al componente de ecualización fiscal dentro del sistema nacional de transferencias, la segunda consiste en una solución intermedia que tan solo afectaría al actual componente B del modelo

⁷⁷ El criterio mini-máx beneficiaría principalmente a los municipios que presenten mayores desequilibrios entre capacidad fiscal y necesidades de gasto. En este método, un primer paso sería destinar recursos al municipio que presente la máxima disparidad fiscal hasta llevarlo al punto en el que alcance al municipio que presente la segunda brecha fiscal más elevada, y así sucesivamente hasta que se agote el fondo de estabilización.

de equidad territorial, y la tercera es la que menos cambios legales requeriría para implementarse.

Alternativa 1: componentes A y B distribuidos con base en el criterio de disparidad fiscal relativa

Se ha argumentado anteriormente que el componente B del sistema ecuatoriano de transferencias es el que de manera implícita persigue un objetivo de igualación horizontal. Por consiguiente, este sería el principal candidato a convertirse en una transferencia explícita de ecualización fiscal. Sin embargo, la primera opción que aquí se contempla es la incorporación tanto del monto del componente B como del componente A al fondo de igualación. La razón principal por la que se plantea esta posibilidad es que el componente B sigue contando con un monto relativamente reducido de recursos, y dado el proceso de consolidación fiscal en curso, podría estar cayendo de forma pronunciada. Una reforma que distribuyera tanto el monto A como el B de acuerdo con la brecha fiscal permitiría disponer de más recursos para cerrar las brechas horizontales y, por lo tanto, mitigaría de manera más eficaz las inequidades territoriales que caracterizan a Ecuador.

Otro problema del componente B es su comportamiento mecánicamente procíclico. Un fondo de igualación conformado por el componente A y el B no sería completamente inmune a este problema, si bien sus oscilaciones serían menos pronunciadas en términos relativos. A modo de ilustración, una caída del 10% en el monto agregado de las transferencias intergubernamentales del año 2014 generaría una caída del 39% en el fondo de igualación actual, i.e., en el componente B. En cambio, si el fondo de igualación estuviera conformado por la suma entre los actuales componentes A y B, una caída del 10% en las transferencias totales llevaría a una caída de tan solo el 12% en el monto total de los recursos destinados a mitigar inequidades fiscales horizontales.

Esta primera alternativa de reforma podría complementarse con otras medidas que impriman

mayor estabilidad a la evolución del fondo de igualación. A tal efecto, podría revisarse el sistema de compensación a los gobiernos subnacionales en cuyo territorio se extrae petróleo crudo. En la actualidad, esta compensación depende únicamente del volumen de crudo extraído, pero no de su precio. Si la compensación a estos municipios fuera proporcional al valor de crudo producido, en aquellos períodos en los que cae la cotización internacional del petróleo se liberarían recursos que podrían destinarse al fondo de igualación, con lo cual se contribuiría a mitigar parcialmente el comportamiento procíclico que actualmente caracteriza al componente B del Modelo de Equidad Territorial. Por otro lado, no parece ilógico que la compensación a los gobiernos locales por la explotación de un recurso no renovable en su territorio tenga en cuenta el valor de ese recurso y no solo el número de barriles de petróleo extraídos.

A modo exploratorio, se realizó una simulación de los efectos que tendría sobre la distribución de los ingresos totales un reparto de los montos A y B de acuerdo al método de distribución aquí propuesto (véase el cuadro 8.4). Esta opción de reforma llevaría a reducir hasta 0,29 el índice de Gini de la distribución de los ingresos percibidos por los municipios. En cambio, el índice de Gini generado por el sistema la distribución actual es de 0,33, mientras que el asociado a la segunda propuesta (fondo de igualación conformado únicamente por el componente B) se ubica en torno al mismo valor. Así, se confirma que además de ser más eficaz para mitigar las disparidades fiscales horizontales que presenta el sistema, esta opción de reforma también llevaría a una distribución sustancialmente más equitativa de los recursos transferidos del gobierno central a los GAD.

A continuación, se detallan otros temas a tener en cuenta en caso de que se optase por esta primera alternativa de reforma. Primero, bajo esta opción (y también en las propuestas siguientes) tan solo se contempla un objetivo de igualación, y por lo tanto el reparto dejaría de incluir criterios con los que alinear los incentivos de los gobiernos subnacionales. En caso de que las autoridades crean

CUADRO 8.4. Efectos igualatorios de la primera alternativa de reforma

	Ingresos propios	Recursos naturales	Opción1: CA	Nuevas transferencias	Opción1: CB
Promedio	45,26	84,57	212,41	276,62	328,07
Desviación estándar	58,61	113,00	136,64	185,11	199,36
Mínimo	2,56	4,62	62,49	88,51	107,188
Máximo	686,74	732,73	1.071,86	1.244,6	1.308,20
Coefficiente de variación	1,30	1,34	0,64	0,67	0,607
Máx./mín.	268,10	158,74			
Gini	0,419	0,564	0,307	0,317	0,292

Fuente: Elaboración propia.

*Opción1: Necesidades de gasto (regresión) – Capacidad fiscal (VAB).

conveniente seguir manteniendo este tipo de incentivos (como se hace actualmente a través de algunos de los factores incluidos en la fórmula de reparto del componente B), el fondo de igualación debería complementarse con mecanismos adicionales que premien a los GAD que se comporten mejor en las dimensiones que se consideren más relevantes. Segundo, la adopción de esta primera alternativa de reforma debería hacerse de manera gradual, con el objeto de amortiguar el impacto que podría generar para las finanzas de aquellos municipios que se vean perjudicados por el nuevo criterio de reparto. Con ello se mitigaría el riesgo de que la reforma no pudiera adoptarse a consecuencia de un eventual bloqueo político, originado por la oposición, al cambio de los municipios más grandes del país.

De manera complementaria, se podrían diseñar medidas compensatorias para otorgar un mayor espacio tributario a los municipios a los que no beneficiaría el nuevo sistema de reparto, lo que les permitiría compensar el efecto de una caída en las transferencias. En otras palabras, se podría acompañar la reforma del sistema de transferencias con acciones que permitan que los municipios aprovechen mejor su capacidad para generar ingresos propios. Por ejemplo, el impuesto sobre la propiedad urbana limita el cobro de una tarifa entre 0,25% y 5% sobre el valor de las propiedades urbanas. Estos rangos se podrían flexibilizar por un período específico para que estos municipios puedan imponer tarifas sobre el límite permitido, y de esta

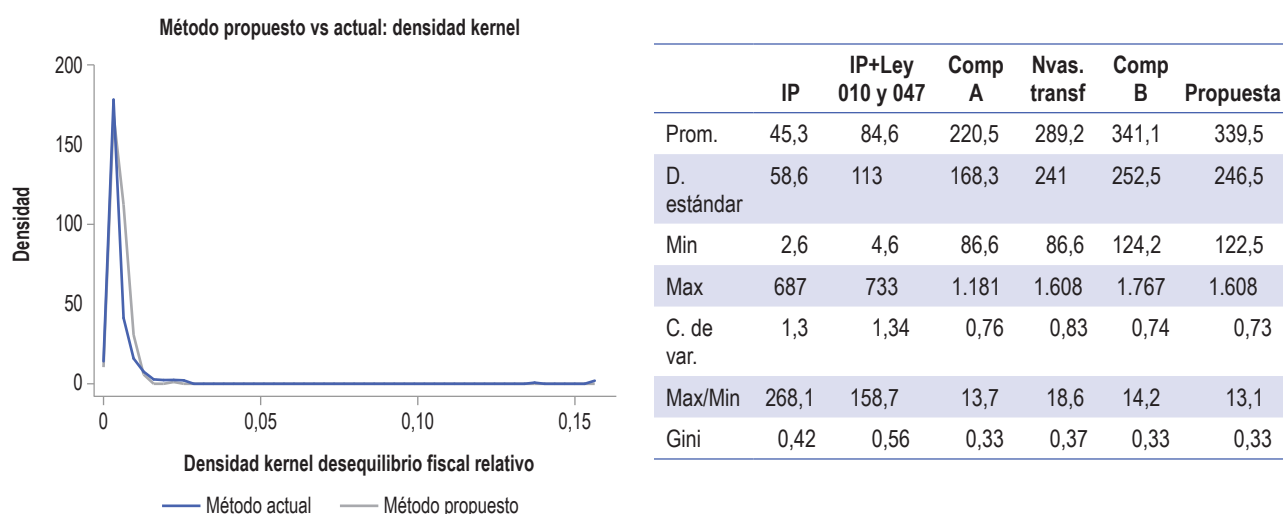
manera incrementar su recaudación y minimizar el impacto de la redistribución de las transferencias. Los municipios que perderían recursos con la reforma aquí propuesta tienden a coincidir con los más grandes del país, dado que su brecha fiscal tiende a ser menor. A priori, parece razonable asumir que estos municipios son los que tienen mayor espacio para movilizar fuentes de recursos propios con los que compensar parcialmente el impacto de un sistema más equitativo de reparto de los recursos del gobierno central a los municipios.

Alternativa 2: componente B distribuido con base en el criterio de disparidad fiscal relativa

A pesar de que, tal y como se ha mencionado anteriormente, es posible pensar en mecanismos de mitigación que absorban parte del impacto de incorporar el componente A de las transferencias al fondo de igualación, la primera opción de reforma sería políticamente sensible, y requeriría arduas negociaciones y cambios normativos que podrían hacerla inviable. Por esta razón, la segunda opción que aquí se propone es menos ambiciosa, pero más fácil de implementar. Esta alternativa contempla un fondo de igualación alimentado únicamente por los recursos que actualmente absorbe el componente B.

El gráfico 8.4 muestra cómo cambiaría la distribución de los ingresos de los municipios al modificar el método de reparto del componente B por un sistema basado en nuestra estimación de

GRÁFICO 8.4. Distribución de ingresos bajo el sistema propuesto vs. el sistema actual



Fuente: Cálculos propios.

la brecha fiscal de los municipios ecuatorianos. Los parámetros de la distribución de ingresos resultante del actual sistema de reparto (coeficiente de variación, razón máximo/mínimo, índice de Gini de la distribución) apenas se diferencian de los que resultarían de la aplicación de esta segunda opción de reforma. Por lo tanto, resulta difícil argumentar que basando el reparto del componente B en una estimación de la disparidad fiscal y no en las variables actualmente incluidas en la fórmula del Modelo de Equidad Territorial se fortalecería sustancialmente el potencial redistributivo del sistema ecuatoriano de transferencias intergubernamentales. En este sentido, resulta claro que la primera opción de reforma generaría resultados más interesantes desde una perspectiva de igualación fiscal.

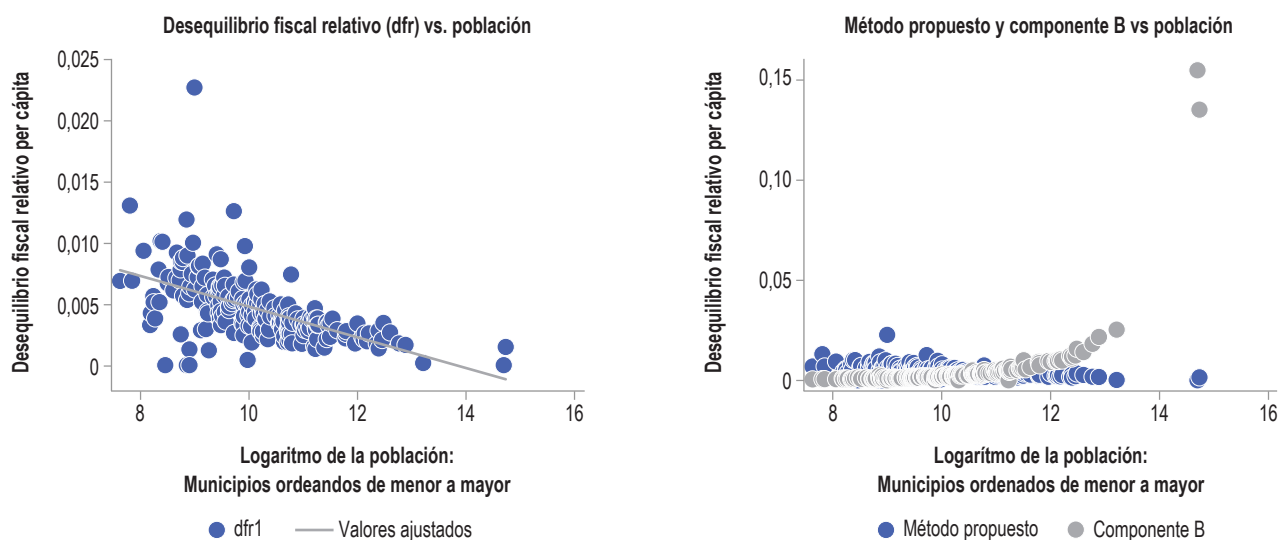
No obstante, la comparación entre las características de los municipios que como resultado de la reforma recibirían más recursos y los que los perderían evidencia que la adopción de la segunda alternativa de reforma aquí propuesta no sería neutra. En efecto, el cuadro 8.5 muestra que el 67% de los municipios que recibirían más recursos con la reforma son en promedio más pequeños que el 33% objeto de menos recursos (población promedio de 19.634 habitantes vs. 172.320 habitantes); también se observa que los primeros presentan un menor nivel de urbanización (35% vs. 48%). Además, se aprecia que los municipios que más se beneficiarían de esta reforma tienen en promedio un mayor índice de NBI que los que se verían perjudicados. En cambio, la diferencia en los ingresos

CUADRO 8.5. Características de los municipios que recibirían más y menos recursos

Municipios	Proporción	Población	Tasa urbana	NBI	Ingresos propios per cápita	Gastos totales per cápita
Más recursos	67%	19.634	34,92%	75,37	63,56	316,01
Menos recursos	33%	172.320	47,51%	70,32	54,31	201,13
Diferencia		-152.686	-12,6%	5,04	-10,20	114,88
Test de medias H0: diff=0		P = 0,000	P = 0,000	P = 0,014	0,243	0,00

Fuente: Cálculos propios.

GRÁFICO 8.5. Municipios ordenados de acuerdo con su población



Fuente: Cálculos propios.

propios per cápita de ambos grupos de municipios no resulta ser estadísticamente significativa. Lo anterior implica que a pesar de que su impacto sobre los principales parámetros de la distribución de ingresos sería menor, la segunda opción de reforma aquí propuesta favorecería a los municipios más pequeños y estructuralmente más pobres, con lo que sí tendría un efecto redistributivo.

El gráfico 8.5 también pone en evidencia que la segunda opción de reforma beneficiaría a los municipios de menor tamaño. En efecto, existe una correlación negativa entre la brecha fiscal y el tamaño poblacional de los municipios (panel izquierdo). Por su parte, el panel derecho del gráfico compara la participación relativa de los municipios (ordenados de menor a mayor tamaño) en el reparto de la hipotética transferencia de igualación, y del actual componente B. Puede apreciarse que mientras que la participación relativa del componente B tiende a aumentar a medida que se incrementa el tamaño de los municipios, esta relación desaparece con la distribución de transferencias aquí propuesta.

A pesar de que los gráficos y cuadros anteriores demuestran que la segunda opción de reforma favorece a los municipios que, a priori, más parecen requerir un cambio en el sistema actual de reparto

de las transferencias intergubernamentales, es importante enfatizar que dicha alternativa no resuelve el problema del comportamiento mecánicamente procíclico del componente B. Por ende, una reforma que mantenga este criterio para determinar el monto total de los fondos de igualación tendería a favorecer a los GAD con mayores desequilibrios entre necesidades de gasto y capacidad fiscal durante períodos en los que crecen los ingresos del gobierno central, pero a perjudicarlos en momentos de ajuste. Lo anterior tiene al menos dos implicaciones. Primero, que las transferencias recibidas por los gobiernos subnacionales que por sus características estructurales parten de una situación fiscal más débil serían más volátiles que aquellas destinadas a jurisdicciones con mayor capacidad de cubrir sus necesidades de gasto con ingresos propios. Segundo, que estos municipios en una situación fiscal más vulnerable serían también los más afectados por cambios de ciclo en la economía del país o por caídas en la cotización del crudo.

Por consiguiente, de adoptarse esta segunda opción de reforma, es particularmente importante explorar mecanismos que otorguen mayor estabilidad y predictibilidad al monto del fondo de igualación. En línea con lo que ya se mencionó para

la primera alternativa de reforma, se podría estabilizar al fondo de igualación a expensas de otros componentes de las transferencias a los gobiernos subnacionales, sin modificar el monto agregado de las mismas. Una primera posibilidad que ya se ha mencionado es vincular las transferencias por explotación de crudo al valor de la producción y no solo a su volumen. Más ambicioso sería diseñar un mecanismo que permita que sea el componente A el que absorba al menos una parte del impacto de los cambios de tendencia en las finanzas públicas nacionales. Bajo esta propuesta, el monto del componente B (a repartir de acuerdo con las disparidades fiscales horizontales) evolucionaría de manera estable en función de los objetivos que se marquen las autoridades en materia de igualación, mientras que sería el componente A el que se movería en línea con la evolución de los ingresos permanentes y no permanentes del gobierno central.

Dados los efectos redistributivos de toda reforma del sistema de reparto de las transferencias intergubernamentales, a la hora de abordar su diseño es clave tener en cuenta factores de economía política que podrían obstaculizar su implementación. Esta consideración podría ser particularmente relevante en el caso ecuatoriano, dado que tanto la primera como la segunda alternativa de reforma perjudicarían sobre todo a los municipios más grandes y urbanizados, los cuales es probable que sean también aquellos que tienen una mayor influencia política en el país. Por esta razón, un cambio en los criterios de reparto del componente B también requeriría la adopción de mecanismos que

amortigüen su impacto, bien sea a través de la gradualidad de su implementación, o de medidas que aumenten el espacio para que los municipios más grandes del país generen sus propias fuentes de ingresos.

A continuación, se simula el efecto de una reforma gradual en la que el monto de las transferencias recibidas por cada municipio en el año en el que se inicia su implementación se toman como un mínimo, y los incrementos se distribuyen en el monto total de las transferencias que con posterioridad se producen anualmente de acuerdo con la brecha fiscal horizontal estimada anteriormente. Para simular el impacto que tendría una reforma de este tipo, se definió como línea de base el año 2015, asumiéndose una tasa promedio de crecimiento real de las transferencias del 3% a partir de entonces.

El cuadro 8.6 muestra la evolución de algunos de los parámetros de la distribución de las transferencias en la década posterior al inicio de la reforma simulada. Tal y como puede apreciarse, bajo el escenario simulado se produce una moderada caída en la desigualdad de la distribución de las transferencias, si bien estos cambios resultan no ser estadísticamente significativos. En otras palabras, si bien una reforma gradual como la que contempla este ejercicio sería políticamente más aceptable para los municipios más grandes de Ecuador, su impacto en términos de igualación fiscal sería marginal. Este resultado sugiere que, desde una óptica de equidad territorial, la opción de complementar la nueva transferencia explícita de igualación aquí

CUADRO 8.6. Cambios en la desigualdad al implementarse gradualmente la reforma

	Año base	Año1	Año2	Año3	Año4	Año5	Año10
Media	54,9	60	61,7	63,5	65,3	67,3	77,7
Desviación estándar	19,4	21	21,5	22	22,5	23,1	26,7
Máximo	155,1	164,6	164,6	164,6	164,6	168,1	198,6
Mínimo	18	19,7	20,3	20,9	21,4	21,4	21,4
CV	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Gini	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Fuente: Cálculos propios.

propuesta con medidas que permitan que los municipios de mayor tamaño desarrollen sus fuentes de ingresos propios sería más deseable que la de implementar la reforma de manera gradual.

Alternativa 3: modificación parcial de la fórmula de reparto del componente B

Si bien la segunda alternativa sería políticamente más fácil de adoptar que la primera, también requeriría cambios legales significativos, dado que es la propia Constitución de la República la que establece varios de los factores utilizados en la fórmula de reparto actual. Por esta razón se exploró una tercera alternativa de reforma que requeriría cambios legislativos mínimos. Se trata de una modificación de la fórmula de reparto del componente B que trata de aproximar la distribución resultante del mismo a la que se obtendría mediante un mecanismo explícito de igualación. Esta reforma podría implementarse a través de la emisión de resoluciones del Consejo Nacional de Competencias, y no requeriría una reforma constitucional ni un cambio en el COOTAD.

Esta tercera alternativa de reforma consistiría en incluir en la fórmula de reparto del componente B un factor adicional calculado como la inversa de la capacidad fiscal, variable que funcionaría como una *proxy* de la disparidad fiscal estimada en este estudio. El peso de este factor ascendería a un 27%, la suma de las ponderaciones que actualmente tienen las variables que no buscan fines igualatorios: el esfuerzo fiscal, la mejora de la eficiencia en el gasto y el cumplimiento de las metas del Plan Nacional del Buen Vivir. Por otra parte, se mantendrían con el mismo peso los factores de población, densidad y la pobreza por NBI. La justificación de esta tercera propuesta radica en el hecho de que, como ya se ha mencionado, la fórmula de reparto actual incluye factores que reflejan únicamente diferencias en las necesidades de gasto de cada municipio, pero no existen variables que corrijan por diferencias en capacidad fiscal. La nueva variable aquí propuesta sería instrumental para que el sistema de reparto ecualice no solo

CUADRO 8.7. Comparación monto B actual vs. tercera propuesta de reforma

	Monto B simulado	Monto B incluido inversa capacidad fiscal
Promedio	160,07	116,55
Desviación estándar	178,78	95,89
Mínimo	1.048,00	2,29
Máximo	1.201,72	573,32
Coefficiente de variación máx./mín.	1,116	0,822
Gini	0,524	0,4311

por disparidades horizontales en las necesidades de gasto, sino también por las diferencias en los ingresos propios potencialmente generados por los municipios del país.

Como ejercicio ilustrativo, se han comparado los parámetros de la distribución actual del componente B con los de la distribución que resultaría de esta tercera alternativa de reforma. Tal y como puede apreciarse en el cuadro 8.7, la inclusión de la inversa de la capacidad fiscal entre los criterios de reparto llevaría a una caída significativa en el coeficiente de Gini, el coeficiente de variación y la razón máximo/mínimo del componente B de las transferencias. Por lo tanto, puede afirmarse que esta tercera opción de reforma también contribuiría a reforzar el efecto igualatorio del modelo ecuatoriano de finanzas subnacionales.

Como en las alternativas anteriores, habría que buscar mecanismos que reduzcan la variabilidad de las transferencias de igualación ante shocks económicos, y aplicar las mismas consideraciones ya elaboradas en este sentido. Una opción para reducir el impacto de una reducción de las transferencias sobre los municipios con mayores brechas fiscales sería la adopción del criterio mini-máx. Sin embargo, ello podría generar problemas políticos adicionales, ya que llevaría a una situación en la que numerosos municipios no recibirían ningún monto por esta transferencia, lo que podría generar una importante resistencia al cambio. Finalmente, como en el caso de las alternativas 1 y

2, se deberían implementar mecanismos de compensación para aquellos municipios que se vean perjudicados por la reforma, y brindarles una mayor flexibilidad tributaria para que puedan incrementar su recaudación.

Conclusiones

En este capítulo se ha analizado el sistema ecuatoriano de finanzas subnacionales desde el prisma de la literatura sobre igualación fiscal. En un primer lugar, se describió el esquema ecuatoriano de relaciones fiscales intergubernamentales, pasando revista a la asignación de responsabilidades de gasto, a la asignación de impuestos y de otras fuentes propias de ingresos, y a las transferencias que los municipios y las provincias reciben del gobierno central. En segundo lugar, se abordó un análisis crítico del sistema de transferencias y se calculó el efecto igualador que tienen sus distintos componentes. Finalmente, se exploró la posibilidad de introducir una transferencia explícita de igualación en Ecuador, presentando los principales resultados de las simulaciones que se llevaron a cabo para cuantificar el impacto que tendrían varias opciones de reforma (véanse más detalles de estas simulaciones en Díaz-Cassou y Viscarra, 2017).

El componente B del Modelo de Equidad Territorial es el más parecido a una transferencia de igualación dentro del esquema ecuatoriano de finanzas subnacionales. En efecto, dicho componente persigue principalmente objetivos de equidad territorial, y su reparto se basa en la aplicación de una fórmula en la que las variables con mayor ponderación pretenden capturar necesidades relativas de gasto. No obstante, existen divergencias entre el funcionamiento del componente B y el modelo prescrito por la literatura. Primero, algunas de las variables incluidas en la fórmula de reparto están débilmente relacionadas con las competencias de los gobiernos subnacionales, especialmente en el caso de las provincias. Segundo, el componente B no incluye ninguna variable que ecualice por la presencia de diferencias horizontales en la capacidad fiscal de los GAD. Tercero, la fórmula de

reparto incluye algunas variables que pretenden generar incentivos adecuados, pero que no están relacionadas con las brechas fiscales horizontales que produce el sistema. Cuarto, el comportamiento del componente B es mecánicamente procíclico, y por lo tanto tiende a reducir la desigualdad en los ingresos de los GAD, sobre todo durante los períodos en los que aumentan los ingresos totales del sector público, bien sea porque la economía gana dinamismo o por la evolución de los precios del crudo.

Las tres opciones de reforma aquí contempladas fueron las siguientes: i) conformar un fondo de igualación alimentado por los recursos que actualmente absorben el componente A y el componente B de las transferencias; ii) conformar un fondo de igualación alimentado únicamente por los recursos actualmente destinados al componente B de las transferencias; iii) modificar la actual fórmula de reparto del componente B para incluir un criterio que capture la capacidad fiscal de los municipios y eliminar los criterios que no estén relacionados con la igualación fiscal. Así, la primera de estas tres opciones es más ambiciosa que las demás, si bien la amplitud de los cambios legales que implica lleva a suponer que su implementación resultaría compleja. En cambio, la segunda alternativa es intermedia en cuanto a su complejidad de implementación, y la tercera sería la más factible, dado que podría llevarse a cabo a través de resoluciones del Consejo Nacional de Competencias sin mayores cambios legales. De las simulaciones efectuadas en este trabajo se desprende que, si bien la primera opción de reforma es con diferencia la que llevaría a una redistribución de recursos más profunda y acorde a las prescripciones de la literatura sobre igualación fiscal, las otras dos alternativas también generarían avances significativos.

En cualquier caso, cualquiera de las tres opciones de reforma aquí contempladas tendería a favorecer a los municipios de menor tamaño poblacional y nivel de urbanización, a expensas de los municipios más grandes y urbanizados del país. Por lo tanto, es de prever que una reforma del sistema de transferencias inspirada en los principios de

la ecualización fiscal tendería a generar la oposición de este segundo grupo de municipios. En este contexto, la economía política de la reforma es crucial, y debe ser tenida en cuenta especialmente a la hora de tomar decisiones respecto del momento en el que introducir el cambio o de la gradualidad con la que implementarlo. En este capítulo también se ha explorado la posibilidad de que para que los municipios más grandes puedan mitigar el impacto de la reforma se les permita desarrollar sus propias fuentes de ingresos y se los incentive para hacerlo. La razón de ser de esta recomendación es que el potencial recaudatorio que tienen estos municipios es sustancialmente mayor que el de los municipios más pobres y pequeños que se beneficiarían de las reformas propuestas.

Asimismo, argumentamos que sería conveniente adoptar mecanismos para estabilizar el comportamiento del fondo de igualación, reduciendo la prociclicidad que actualmente caracteriza al componente B de las transferencias. A tal efecto, una primera opción sería vincular la compensación por extracción de petróleo no solo al volumen de producción sino también al precio del crudo, lo que haría que durante los períodos con menores ingresos petroleros se liberaran recursos que podrían destinarse al fondo de igualación. También se ha explorado la posibilidad de modificar el funcionamiento del componente A para permitir que absorba al menos una parte de los cambios que se producen en el monto total de transferencias en función de la posición fiscal del gobierno central. Ello permitiría que el componente de las transferencias que persigue objetivos de

equidad horizontal dejara de funcionar como un residuo, y su monto pasaría entonces a determinarse en función del estándar de ecualización al que deseen converger las autoridades.

A modo de reflexión final, cabe notar que el reparto de las transferencias es solo una de las herramientas con las que mitigar las inequidades territoriales que todavía caracterizan a Ecuador. En efecto, también es importante asegurar que la calidad de los servicios prestados a nivel subnacional cumpla determinados estándares: en caso de que la capacidad de los GAD para ejercer sus responsabilidades de gasto sea muy dispar, la mera transferencia de más recursos a aquellos GAD con mayores necesidades podría no fomentar la convergencia que se persigue con la reforma. En Ecuador no existe un sistema efectivo de información que permita monitorear la calidad de los servicios públicos a nivel subnacional, de modo que una primera acción a considerar sería la posibilidad de establecer tal sistema. Ello permitiría focalizar mejor las iniciativas para fortalecer la gestión pública subnacional, lo cual incluiría capacitar a los funcionarios de los GAD sobre los modelos de gestión municipal y prestación de servicios públicos que son compatibles con el marco legal vigente. Por ejemplo, existe margen para seguir desarrollando mancomunidades y consorcios entre varios GAD y para un mejor aprovechamiento del marco de las asociaciones público-privadas (APP) recientemente instaurado en el país, lo que podría generar economías de escala y una mayor eficiencia, de modo de mejorar la cobertura y calidad de los servicios que reciben los ciudadanos.

Anexo 8.1. Anexo metodológico

Método de capacidad fiscal: valor agregado bruto como *proxy* de la base tributaria municipal

Este método parte del supuesto de que el valor agregado bruto de cada municipio constituye una *proxy* razonable del tamaño de su base tributaria. En este sentido, cabe mencionar que, a diferencia del PIB, el valor agregado bruto municipal (VABM) no considera derechos arancelarios, impuestos o subvenciones a bienes importados, ni el impuesto al valor agregado (IVA), que no tienen una incidencia en la base tributaria municipal, lo que mejora la calidad de esta variable como *proxy*.⁷⁸ La capacidad fiscal de cada municipio se calcula como el producto entre su valor agregado bruto y la tasa impositiva promedio en el país. A su vez, esa tasa impositiva promedio se obtiene como la razón entre los ingresos propios recaudados por el conjunto de los municipios ecuatorianos y la suma del valor agregado de todos los municipios del país.

$$CF_i = \left(\frac{Ing_recaud_{tot}}{VAB_{tot}} \right) * VABM_i + Transferencias_i$$

Ing_recaud_{tot} captura los ingresos propios totales recaudados en promedio por los municipios ecuatorianos entre 2011 y 2014. VAB_{tot} es el promedio del valor agregado bruto del total de municipios ecuatorianos entre 2007 y 2013. $VABM_i$ es el valor agregado bruto de cada municipio, y la variable $Transferencias_i$ incluye todas menos aquellas que forman parte del Modelo de Equidad Territorial.

Método de necesidades de gasto: regresión de corte transversal

El modelo de regresión transversal partió de una identificación de los factores que podrían ejercer

una influencia bien sea sobre las necesidades de los distintos cantones o sobre el costo diferencial que tiene la prestación de los servicios públicos que son competencia de los municipios (X_k). Los cálculos se controlaron por problemas de heterogeneidad y heteroscedasticidad, y para reducir los sesgos resultantes de la exclusión de factores no observables se recurrió al uso de variables dicotómicas para cada provincia y región. Se incluyó como variable dependiente la capacidad fiscal per cápita de los municipios para contrarrestar un eventual efecto ingreso, i.e., la posibilidad de que la variación en los gastos de los GAD no se deba a diferencias en sus necesidades o en el costo de la provisión de los servicios, sino a diferencias en los ingresos de los que por una u otra razón hayan dispuesto. El modelo utilizado queda resumido en la siguiente ecuación:

$$y_i = \beta_0 + \sum_{k=1}^K \beta_k \ln(X_k) + \varepsilon_i$$

La variable dependiente y_i es el logaritmo de la razón entre el gasto promedio del municipio i entre 2011 y 2014 y la población del municipio en cuestión; X_{1i} a X_{ki} son los regresores k que fueron seleccionados de acuerdo con la vinculación de estas variables con las competencias de los municipios ecuatorianos, y con la disponibilidad de datos estadísticos a nivel subnacional; β_k constituyen los parámetros estimados y ε_i es el término de error.

⁷⁸ Para evitar las distorsiones que pudieran derivarse de las fluctuaciones que presenta el VABM, se utilizó el promedio simple del mismo para los últimos años para los cuales se cuenta con información (2007-13). Se trabajó con variables deflactadas para no considerar el efecto inflacionario.

9

México

Los sistemas de transferencias intergubernamentales de igualación fiscal han surgido como respuesta a las iniciativas de descentralización fiscal con el propósito de corregir las disparidades y los desequilibrios resultantes, canalizando recursos financieros a los gobiernos subnacionales de modo de ofrecer a sus ciudadanos niveles similares de servicios públicos con niveles similares de esfuerzo tributario (Blöchlinger, 2014).

Existe una diversidad de esquemas de transferencias intergubernamentales, cuya magnitud y diseño dependen considerablemente del contexto local, de la capacidad de los gobiernos subnacionales de generar ingresos propios suficientes en relación con sus responsabilidades, y de los presupuestos nacionales. En algunas ocasiones, se diseñan e implementan esquemas para hacer frente a objetivos de política desde los niveles más altos del gobierno.⁷⁹

En México, como en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC), se implementaron reformas de descentralización en la década de 1990, creando un arreglo institucional que ha evolucionado paulatinamente sujeto a la inercia histórica. Se han desarrollado y refinado sistemas de transferencias en distintos ámbitos, que han buscado diferentes propósitos, desde mejorar la eficiencia en el gasto hasta lograr mayor equidad. Las principales medidas adoptadas han sido el aumento de las participaciones federales a estados

y municipios, la liberación de algunas fuentes tributarias federales, y la transferencia de recursos y funciones federales de gasto, como educación, salud y seguridad pública.

Entre los grandes desafíos de este proceso cabe mencionar el logro de un equilibrio en la división de funciones y recursos financieros entre los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal, así como también entre los estados en sus capacidades de generación de ingresos y el gasto canalizado a diversas funciones centrales del gobierno. Una dimensión adicional que implica un mayor reto y una oportunidad es obtener una asignación de recursos más eficiente que se refleje en servicios públicos de mayor calidad.

Estos desafíos han sido asumidos paulatinamente por las autoridades fiscales a cargo del diseño y de la implementación del arreglo fiscal existente en México, lo cual ha detonado enmiendas que buscan al mismo tiempo la eficiencia, la equidad y el cumplimiento de la normativa, y en algunos casos ha generado cierta complejidad en el funcionamiento mismo de los esquemas de participación o bien creado desincentivos para el esfuerzo fiscal, provocando ineficiencias y desequilibrios paradójicos.

⁷⁹ México creó el Sistema de Protección Social en Salud en 2003, el cual se conoce con el nombre de Seguro Popular, específicamente para la mejora de los servicios públicos de salud.

Los cambios realizados al sistema de transferencias intergubernamentales en México han logrado reducir de manera importante las inequidades entre los estados; sin embargo, el esquema es muy complejo y mantiene aún ciertos elementos que permiten transferencias discrecionales que pueden generar incentivos inadecuados o la persistencia de conductas que afectan la calidad de los servicios públicos. Asimismo, existe un reto sustancial en la ejecución del gasto al encontrarse elementos que indican disparidades significativas entre los diferentes estados, lo que amerita una revisión profunda del sistema existente.

El contexto de la descentralización fiscal

México es una república federal integrada por 32 estados de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente desde 1917.⁸⁰ Los 32 estados son libres y soberanos en su régimen interior, en virtud del formato federalista al que se atienen. La Ciudad de México, antes Distrito Federal, es la sede de los poderes de la unión y la capital del país. Hasta enero de 2016 no era un estado libre y soberano, por lo que sus obligaciones y atribuciones eran diferentes de las de los estados, y había un tratamiento y una realidad fiscal también distintos.⁸¹

Cada estado se divide en municipios, los cuales son las células del Estado mexicano. Los municipios tienen una personalidad jurídica propia y son libres en la administración de su patrimonio. Existen 2.441 municipios a nivel nacional, de los cuales solo el 8% tiene una población superior a los 100.000 habitantes (INEGI, 2010).

Los poderes a nivel estatal son una réplica del nivel federal. Existe un Poder Ejecutivo depositado en manos del gobernador del estado y ejercido por este, el cual es elegido por voto directo cada seis años. Hay un Poder Legislativo depositado en el Congreso local, el cual está integrado por diputados electos de manera directa y por representación proporcional cada tres años. A partir de la reforma política de 2013, se estableció que los diputados estatales electos en 2015 podrían reelegirse

hasta en tres ocasiones, aunque para ello los congresos locales deberán ajustar sus leyes de modo de permitir la reelección de diputados –y alcaldes–, ya que cada estado se rige por una Constitución y un conjunto de leyes locales, las cuales deben ser consistentes con las disposiciones generales establecidas en la Constitución Mexicana, por lo que su autonomía legal está supeditada a la Carta Magna.

Historia del Sistema de Coordinación Fiscal

La primera Convención Nacional Fiscal se realizó en 1925, pero no fue sino hasta 1953 que se promulgó la primera Ley de Coordinación Fiscal. Durante esa etapa los estados firmaban convenios específicos de coordinación en la recaudación de ciertos impuestos a cambio de recursos que resarcieran la pérdida recaudatoria, además de los impuestos que le estaban conferidos constitucionalmente a cada orden de gobierno, dando lugar a que en algún momento hubiera “más de 400 impuestos en el país” (Gutiérrez, 2003) distribuidos de manera desigual entre estados, lo que facilitaba la inequidad horizontal (entre estados).

Durante el gobierno de José López Portillo se inició una segunda etapa, en la cual se centralizan las facultades de política recaudatoria, con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal de 1978, que da origen al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y es la base del arreglo institucional actual. A partir de entonces, estados y municipios ceden parte de sus atribuciones fiscales a la Federación a cambio de obtener participaciones provenientes del Fondo General de Participaciones

⁸⁰ A partir de enero de 2016 la Ciudad de México fue reconocida como un estado más; anteriormente era un distrito federal que no formaba parte de ningún estado de la Federación.

⁸¹ Por ejemplo, tiene la atribución de cobrar el impuesto predial, exclusivo de los municipios, y que constituye una de sus principales fuentes de ingresos. Asimismo, comparte las tareas de seguridad con la Federación, al ser sede de los poderes de la unión. En el análisis presentado a continuación se ha excluido al Distrito Federal, debido al tratamiento fiscal diferente que tiene con respecto a los estados.

(FGP), una bolsa derivada de la Recaudación Federal Participable (RFP) que es función de los impuestos, así como de los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería.⁸² En esa etapa se estipula que las participaciones se distribuyen a las entidades federativas mediante criterios y fórmulas establecidas en la propia Ley de Coordinación Fiscal. En la década de 1990 se realizaron ajustes entre los que destaca el establecimiento del FGP a un equivalente del 18% de la RFP y el cambio en las fórmulas de repartición para considerar el tamaño de la población (criterio distributivo); de la misma manera, se estableció un criterio que toma en cuenta la eficiencia recaudatoria de cada estado y un criterio compensatorio inverso a los dos anteriores con el fin de reducir la disparidad horizontal.⁸³ El criterio resarcitorio y el nuevo criterio distributivo (eficiencia recaudatoria) tenían una ponderación del 45,2% cada uno, mientras que la ponderación del compensatorio era del 9,7%.

En el período presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León, a mediados de la década de 1990, comenzó la tercera etapa del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuando el FGP se incrementó al 20% de la RFP, el Fondo de Fomento Municipal (FFM) se estableció como el 1% de la RFP y la administración integral del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) se transfirió a los estados. En un afán descentralizador, en ese año se adicionó un nuevo rubro de transferencias de carácter compensatorio denominado “aportaciones federales”, constituido inicialmente por siete fondos —actualmente son ocho—, de los cuales dos estaban dirigidos exclusivamente a los municipios y el resto a los estados (Peña y Wence, 2011). Las aportaciones federales son desde su origen transferencias condicionadas con rubros de gasto determinados en la Ley de Coordinación Fiscal en temas como educación, salud, seguridad pública e infraestructura social, sectores cuya responsabilidad pasó a ser compartida entre los estados y la Federación. Desde entonces, los recursos transferidos a las entidades federativas se han incrementado de manera significativa, desplazando de forma importante a los ingresos propios y creando una alta dependencia ante la

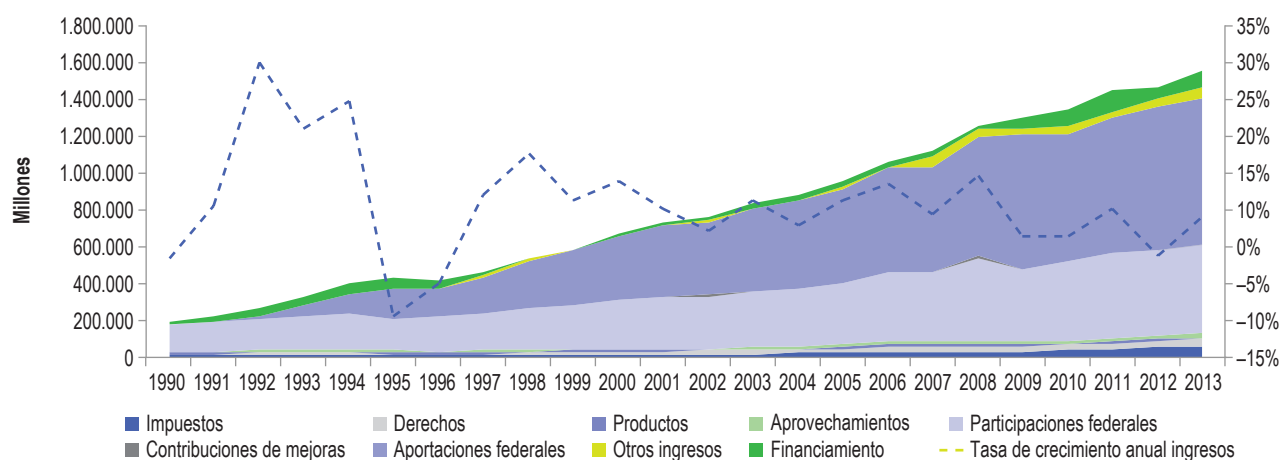
dinámica del gasto generada por la magnitud de los recursos administrados por los estados y municipios. El estancamiento de los ingresos propios reflejó un problema intrínseco de las fórmulas de asignación: la falta de incentivos para que las entidades federativas realizaran esfuerzos destinados a aumentar su capacidad tributaria, un incentivo deseable en un sistema en el que los estados no estaban pudiendo alcanzar la frontera de posibilidades recaudatorias, pero sin embargo, como ejecutores del gasto, estaban adoptando una senda de crecimiento del mismo sin precedentes (véanse los gráficos 9.1 y 9.2).

Recién en 2006-07 se reconoció la problemática de la alta dependencia de los estados y municipios, por lo que se implementaron reformas en las reglas para el ejercicio y la distribución de las transferencias federales con el propósito de otorgar

⁸² A esta bolsa se le resta el total de las devoluciones de recursos obtenidos adicionales al 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo, crudo, gas natural y sus derivados, el 2% en las demás exportaciones y los derechos adicionales, incentivos establecidos, impuestos sobre tenencia o uso vehicular y la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al registro federal de contribuyentes, entre otros. De acuerdo al artículo 20 de la Ley de Coordinación Fiscal, la recaudación federal participable no incluye los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo, ni los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley; ni la parte correspondiente al régimen de pequeños contribuyentes; ni la recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B y 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; ni las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de esta Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 163 y 202 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

⁸³ El inverso se refiere a la proporción inversa de las dos primeras variables por habitante.

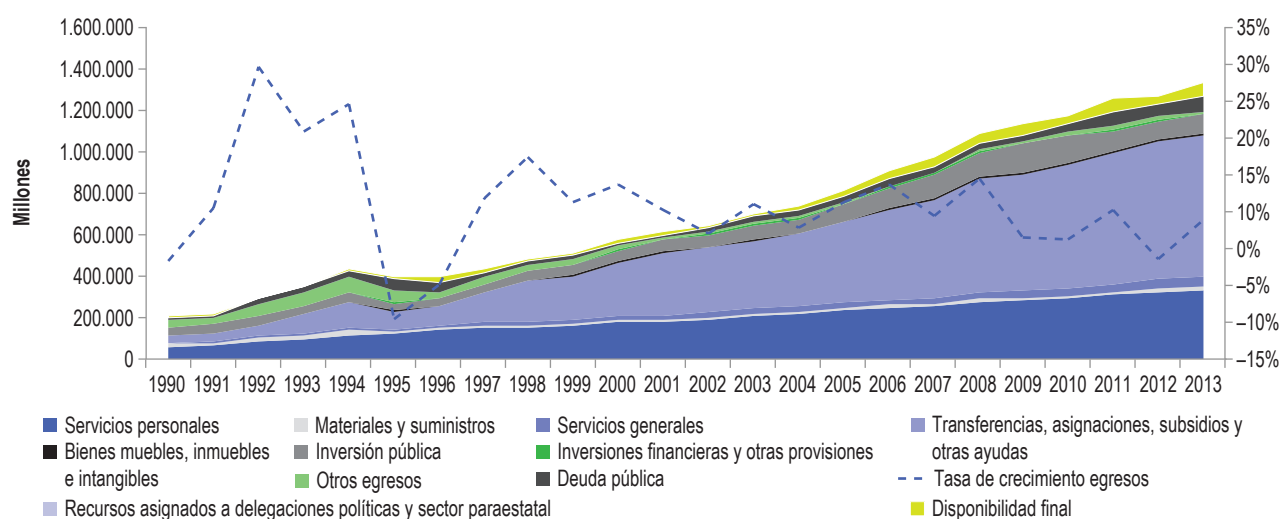
GRÁFICO 9.1. Ingresos totales, composición y crecimiento real
(millones de pesos mexicanos de 2013)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Nota: En las aportaciones se incluyen los recursos federales transferidos para fines específicos mediante la firma de convenios específicos.

GRÁFICO 9.2. Egresos totales, composición y crecimiento real
(millones de pesos mexicanos de 2013)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Nota: El gasto ejercido por las entidades ha presentado un crecimiento acelerado, con un ligero retroceso en 1995 durante la crisis económica. La principal categoría de gasto que ha demostrado un crecimiento importante es el gasto operativo y, dentro de este, especialmente el rubro de transferencias y subsidios (capítulo 4.000). En ciertos casos este rubro tiene un fuerte componente de nómina de dependencias estatales.

mayor equidad entre las entidades federativas y darles mayor responsabilidad en la recaudación local. Asimismo, se buscó eliminar el desincentivo recaudatorio generado por el elemento resarcitorio de las participaciones, y se integraron otros factores

en las fórmulas de distribución que intentaron incentivar los esfuerzos recaudatorios. De esta manera, a partir de esa reforma el FGP se distribuye de manera incremental con un nuevo criterio, tomando como base la repartición del año 2007; es decir,

los recursos a repartir por encima de lo obtenido en 2007 se distribuyen del siguiente modo: un 60% en función del crecimiento económico de la entidad federativa el año anterior, un 30% de acuerdo con el esfuerzo recaudatorio estatal promedio de los últimos tres años medido sobre las potestades recaudatorias de los estados, y un 10% en función del peso relativo de la recaudación local respecto del total nacional (véase el anexo 9.1).

Con respecto a las aportaciones, su objetivo compensatorio se fortaleció al incorporar elementos como el rezago educativo o la inversión del producto per cápita en algunos fondos. Finalmente, en 2013 se realizaron reformas adicionales que modificaron el destino del gasto en ciertos fondos de participaciones, se reforzó la transparencia y se ajustaron los plazos para la entrega de los recursos.

No obstante los ajustes realizados en los últimos años, el actual pacto entre la Federación y los estados ha generado una alta dependencia de estos últimos en cuanto a los recursos federales, y ha debilitado su capacidad de recaudación a nivel local. Por ejemplo, las entidades federativas siguen dependiendo en gran medida de los ingresos transferidos por la Federación, ya que en 2013 solamente alrededor del 8% de sus ingresos totales per cápita provinieron de ingresos estatales.⁸⁴ Además, aunque es posible que el Sistema de Coordinación Fiscal ayude a reducir las disparidades fiscales existentes en caso de que los gobiernos subnacionales ejercieran directamente sus potestades tributarias, las fórmulas e implementación del sistema pueden estar generando mayores fuentes de disparidad en caso de que los criterios de asignación no estén alineados con ese objetivo o dejen fuera variables relevantes.

El sistema de transferencias intergubernamentales

Participaciones

Las participaciones en ingresos federales y los incentivos que se entregan a las entidades federativas se transfieren a través de los siguientes fondos:⁸⁵

- i. Fondo General de Participaciones, que se constituye con el 20% de la RFP.
- ii. Fondo de Fomento Municipal, integrado con el 1% de la RFP.
- iii. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, en el que las entidades federativas participan con el 20% de la recaudación por la venta de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, y con el 8% de la recaudación por la venta de tabacos labrados.
- iv. Fondo de Fiscalización y Recaudación, que se integra con el 1,25% de la RFP, para reconocer la fiscalización y recaudación que realizan las entidades federativas.
- v. Fondo de Compensación, mediante el cual se distribuye la recaudación derivada del aumento a la gasolina y diésel: 2/11 partes se destinan a la creación de dicho Fondo, que se distribuye entre las 10 entidades federativas que, de acuerdo con la última información oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), tengan los menores niveles de producto interno bruto (PIB) per cápita no minero y no petrolero; y los restantes 9/11 corresponden a las entidades federativas en función del consumo efectuado en su territorio, siempre y

⁸⁴ Se decidió excluir al Distrito Federal para efectos de comparación en este trabajo, dado que se diferencia de los otros estados por diversos factores: en primer lugar, es una entidad en la cual residen los poderes de la unión, carece de Constitución propia, y es la única entidad en la cual se considera el impuesto predial como un impuesto estatal que contribuye directamente a sus ingresos propios, lo cual puede llegar a afectar no solamente el monto de recaudación sino también los incentivos para alcanzar la recaudación potencial. Por otra parte, la deuda del Distrito Federal está respaldada por la Federación, por lo que sus calificaciones crediticias se encuentran muy por arriba de las calificaciones de los otros estados, lo que puede llegar a influir en el destino del gasto, ya que el Distrito tiene acceso a financiamientos más rentables. De la misma manera, su presupuesto lo establece el Congreso de la Unión, y esto le quita autonomía en la toma de decisiones del destino del gasto y puede no estar alineado con las necesidades específicas de la entidad.

⁸⁵ Los incentivos corresponden a las transferencias contingentes que realiza la Federación para las entidades federativas.

cuando estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y celebren convenio de colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- vi. Fondo de Extracción de Hidrocarburos, que distribuye el 0,46% del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex Exploración y Producción, en términos de lo previsto en el artículo 254 de la Ley Federal de Derechos, a las entidades federativas que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el INEGI.
- vii. Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, creado a partir del ejercicio fiscal 2006, con el objetivo de resarcir a las entidades federativas por la disminución de ingresos derivada de la ampliación de la exención de dicho impuesto. Las aportaciones para dicho Fondo, conforme al último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, se determinan y actualizan anualmente en el respectivo Presupuesto de Egresos de la Federación.
- viii. El 0,136% de la RFP, que se entrega a los municipios fronterizos y marítimos por los que materialmente se realiza la entrada o la salida del país, de los bienes que se importan o exportan.
- ix. El 3,17% del 0,0143% del Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos, que se distribuye entre los municipios por los que se exporta petróleo crudo y gas natural.

Además, las entidades federativas gozan de “incentivos económicos” por el cobro de impuestos sobre la tenencia o el uso de vehículos, y principalmente sobre los automóviles nuevos, además de otros incentivos económicos relacionados con la fiscalización, el régimen de pequeños contribuyentes (REPECOS), la vigilancia de obligaciones, la venta final de gasolina y diésel, el derecho de la zona federal marítimo-terrestre, y multas administrativas federales no fiscales.⁸⁶

Asimismo, en 2013 se incorporó el Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR, antes Fondo

de Fiscalización), que está conformado por un monto equivalente al 1,25% de la RFP de cada ejercicio. Las entidades reciben mensualmente un anticipo igual a la cantidad mensual promedio de lo que la entidad ha percibido en el ejercicio de 2013 por concepto del Fondo de Fiscalización anterior. Por otra parte, después de deducir las cantidades entregadas mediante los anticipos señalados en el párrafo anterior, los recursos de este Fondo se distribuyen de forma trimestral de acuerdo con una fórmula que busca incentivar la fiscalización y recaudación, como el nombre del Fondo lo indica. De manera análoga a la fórmula del Fondo General de Participaciones, dicha fórmula se compone de dos elementos:

- i. Una base equivalente a la participación del Fondo de Fiscalización que la entidad recibió en 2013.
- ii. Una parte variable que es una interacción de:
 - La diferencia entre el Fondo de Fiscalización y Recaudación del año t y el Fondo de Fiscalización del año 2013.
 - Un coeficiente variable, que se compone, a su vez, de cuatro factores que pesan de manera desigual y que incluyen a la población de la entidad como ponderador en todos los casos:
 - a. El monto relativo de los créditos fiscales con respecto al PIB del estado.
 - b. El valor relativo de la mercancía embargada.
 - c. La mejora relativa contemporánea de la recaudación de impuestos y derechos de la entidad.
 - d. El monto relativo de la recaudación de impuestos y derechos de la entidad con respecto a la recaudación de impuestos y derechos que se perciban en la entidad, contenida en la última cuenta pública oficial más

⁸⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en: <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/pdf/2.1.pdf>.

las participaciones federales que se hayan percibido en dicho ejercicio, incluidos los incentivos derivados de la aplicación del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

Todos los factores incorporados en el coeficiente variable funcionan como incentivos recaudatorios cuya ponderación es 0,3, excepto para el segundo (0,1).⁸⁷ De manera similar al FGP, la fórmula tiene una motivación resarcitoria y premia a los estados con mayor esfuerzo recaudatorio y fiscalizador relativo.

Finalmente, existe el Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI) que se distribuye exclusivamente entre aquellas entidades que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el INEGI. Este se reparte sobre la base de una fórmula que se incorpora en valor relativo de la producción de petróleo y gas del año inmediato anterior. Solo un puñado de las entidades federativas recibe estos recursos, lo que puede generar desigualdades horizontales importantes, ya que esto implica valiosos recursos adicionales por el hecho de poseer recursos naturales en el subsuelo.⁸⁸

Aportaciones

Son recursos públicos destinados a la educación básica, los servicios de salud para la población sin seguridad social, la infraestructura social, la educación tecnológica y de adultos, y la seguridad pública, siempre con base en fórmulas transparentes y auditables. Incluyen los siguientes fondos:

- i. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE, antes Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal [FAEB]).
- ii. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).
- iii. Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS), el cual comprende:
 - El Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE).
 - El Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM).
- iv. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).
- v. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), que abarca:
 - Asistencia social.
 - Infraestructura educativa.
- vi. Fondo de Aportaciones por la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), que incluye:
 - Educación tecnológica.
 - Educación de adultos.
- vii. Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).
- viii. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

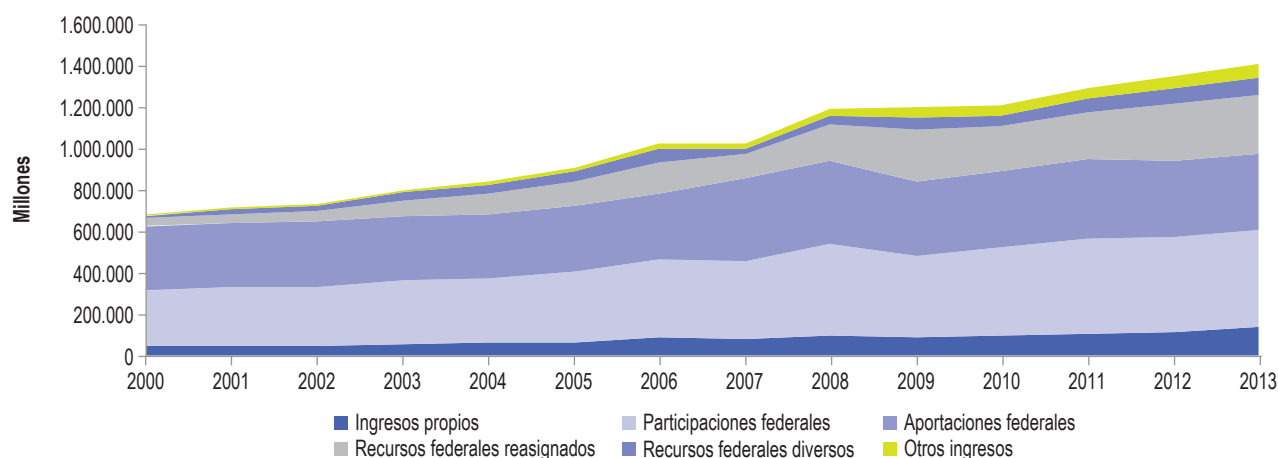
El Ramo 33, en donde se programan y presupuestan las aportaciones, tiene un marco institucional amplio, que genera certidumbre, y además abarca a todas las entidades federativas. Su fundamento se apoya en un marco legal que determina los montos y su distribución, el destino de las asignaciones presupuestales, y sus accesorios se encuentran expresamente establecidos en el marco legal. Además, los recursos son inembargables, de modo que no pueden emplearse como garantía para ningún crédito (a excepción del FAFEF). El control y la supervisión de los recursos del Ramo 33, una vez recibidos por las entidades federativas y los municipios y hasta su ejecución y desembolso, corresponden a las autoridades de control y supervisión internas del gobierno estatal que corresponda. Los congresos estatales verifican que las dependencias del Ejecutivo estatal y los municipios hayan aplicado los recursos para los fines previstos por la legislación.

Las aportaciones federales, a diferencia de las participaciones, tienen elementos igualatorios

⁸⁷ Artículo 4º de la Ley de Coordinación Fiscal.

⁸⁸ Los estados son: Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.

GRÁFICO 9.3. Crecimiento de los recursos federales asignados por convenios específicos



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

significativos por diseño que buscan promover la equidad en los servicios ofrecidos a la población. Por ejemplo, en el caso de las aportaciones para los servicios de salud (FASSA), su monto se determina cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación a partir de cuatro factores:

- Un inventario de la infraestructura médica y de las plantillas de personal, que incluye los impuestos federales generados y las aportaciones a la seguridad social resultantes.
- Los incrementos salariales y en materia de prestaciones.
- Los gastos para cubrir el gasto de operación e inversión transferidos el año inmediato anterior, más los recursos adicionales para tales fines aprobados en el presupuesto federal.
- Los recursos destinados expresamente a promover la equidad en los servicios de salud, que se calculan a partir del déficit que presentan las entidades federativas con un gasto per cápita inferior al aceptado.

Convenios específicos

Además de las participaciones y aportaciones mencionadas anteriormente, las distintas secretarías y agencias federales concretan convenios

específicos con los gobiernos subnacionales para la transferencia de recursos adicionales.⁸⁹ Estos convenios tienen características específicas de acuerdo con el objetivo, incluido en algunos casos el destino de los recursos, el cual puede ser tan general como una función de gasto o tan específico como una obra o acción caracterizada en el mismo convenio. Algunos de estos convenios requieren una coparticipación del estado y/o municipio, conocida como *pari passu*, que implica un compromiso de gasto para los firmantes. Los recursos asignados no obedecen necesariamente a una fórmula o un método, sino que son el resultado del proceso de cabildeo de los representantes populares para canalizar recursos de diferentes programas asignados a las secretarías y agencias federales para realizar acciones y obras, con motivaciones que van desde lo puramente técnico hasta lo político. En los últimos años su monto ha ido en crecimiento; ya en 2013 sumaron Méx\$ 287.300 millones, cifra equivalente al 23% del total de los recursos asignados a los estados por parte de la federación (véase el gráfico 9.3). Aunque en un principio el objetivo

⁸⁹ En las bases de datos disponibles del INEGI, estos convenios se contabilizan en la categoría de Aportaciones. En general, si no se especifica otra cosa, se mantendrá la clasificación del INEGI.

de la asignación de los recursos debería ser reducir disparidades en términos educativos o de desarrollo económico en general, el proceso de asignación del gasto no sigue esa lógica.⁹⁰

El Ejecutivo federal asigna asimismo recursos extraordinarios a los gobiernos subnacionales para reducir presiones inmediatas de gasto, destinando recursos de diferentes ramos. Por ejemplo, destina fondos del Ramo 23 (Provisiones Salariales y Económicas) del programa presupuestal R117 Contingencias Económicas, cuyo objetivo es atender asuntos financieros de interés. Como resultado, las entidades federativas y los municipios reciben para su administración recursos adicionales a los estipulados en las fórmulas de participaciones y aportaciones —y en algunos casos estos recursos son de libre asignación—, que varían año tras año y que resultan de un proceso de asignación discrecional, lo cual puede generar desbalances horizontales que los mecanismos explícitos de asignación tratan de atenuar.

Disparidades regionales y efectos del igualador fiscal

Análisis de ingresos

Cuando se examina desde distintos ángulos, se observa que el sistema de transferencias intergubernamentales de México, generado por el esquema de coordinación fiscal, ha tenido un efecto igualador significativo. A partir de un análisis de desigualdad tradicional, se puede observar que el desbalance horizontal, medido en términos de los ingresos totales por habitante, se redujo de manera constante y significativa durante los primeros 10 años del análisis, y ha permanecido constante desde principios del siglo XXI hasta los últimos datos disponibles.⁹¹ Aunque el desbalance en términos de ingresos propios se ha reducido, el cambio ha sido modesto y volátil; por otro lado, el desbalance en términos de los ingresos por participaciones ha disminuido a menos de la mitad en términos del índice de Gini y con una menor volatilidad (véase el gráfico 9.4).

Un análisis estático utilizando la metodología propuesta por Boex y Martínez Vázquez (2007)

informa sobre la capacidad igualadora de los sistemas de transferencias a las entidades federativas con datos de 2013. Los ingresos propios presentan una correlación positiva con las participaciones (0,34), y la correlación de los ingresos propios con el FEXHI es positiva y mayor que la que se presenta con las participaciones (0,39), mientras que la correlación con las aportaciones es negativa (-0,30). Por último, la correlación con los recursos federales reasignados es positiva (0,19). De esta forma, las transferencias totales per cápita (suma de participaciones, aportaciones y recursos federales reasignados) muestran una correlación positiva de 0,14 con los ingresos propios, aunque esta no es estadísticamente significativa (véase el anexo 9.2).

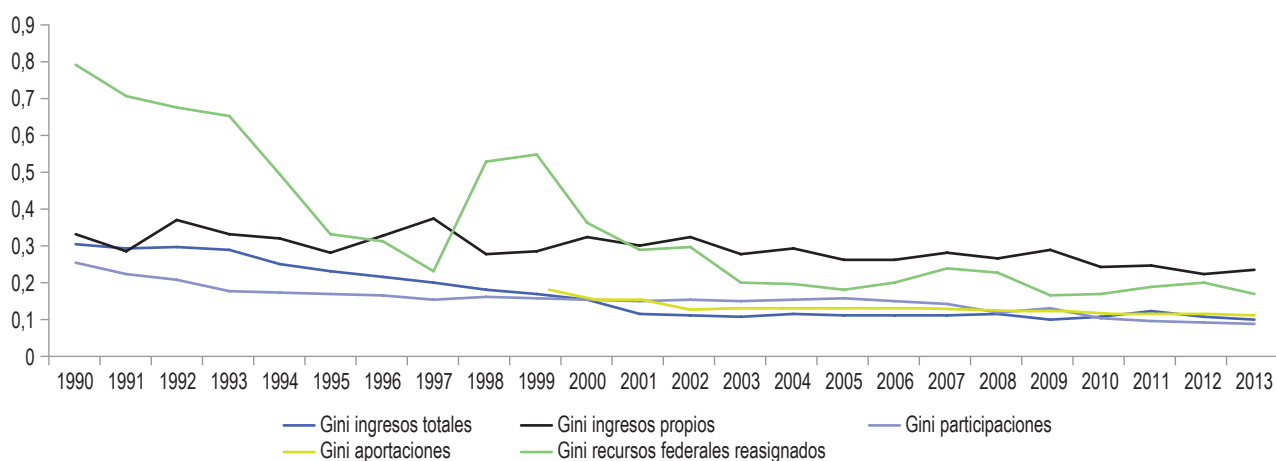
Usando otras métricas, las participaciones reducen el coeficiente de variación y hacen decrecer de forma significativa el cociente entre el máximo y mínimo por entidad; lo opuesto se aprecia con el FEXHI, en cuyo caso se incrementa el coeficiente de variación y el cociente de máximo y mínimo, porque solamente un puñado de estados las obtiene. Un efecto similar ejercen los recursos federales reasignados (convenios específicos). Por otro lado, las aportaciones reducen de modo considerable tanto el coeficiente de variación como el cociente entre el máximo y mínimo.

De manera general, el sistema de transferencias intergubernamentales contribuye a la igualación fiscal al reducir las desigualdades entre entidades federativas, aunque con matices acordes

⁹⁰ Ejemplos de convenios específicos son los firmados para canalizar recursos para la construcción y mejora de la infraestructura del sector educativo del programa presupuestario K009, en su modalidad de “Proyectos de infraestructura social del sector educativo” perteneciente al Ramo 11 a cargo de la Secretaría de Educación Pública Federal; o recursos del Ramo 16 —destinados a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales— que se canalizan en un esquema de *pari passu* hacia algún estado que sufrió el impacto de un fenómeno meteorológico, lo cual es catalogado en el programa presupuestario N001 en su modalidad “Programa para atender desastres naturales”.

⁹¹ Se tomó como punto de partida el año de 1990, cuando se inició el esfuerzo descentralizador que llegó a su etapa de plena operación en 1998.

GRÁFICO 9.4. Índice de Gini por ingresos per cápita



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Nota: Se observa que la fuente de reducción del desbalance horizontal por el lado de los ingresos se debe sobre todo a las aportaciones, las cuales una vez en plena instrumentación lograron reducir a una tercera parte la desigualdad de ingresos de los estados de acuerdo con el índice de Gini. Este hecho implica que el objetivo igualador de las aportaciones fue alcanzado en cierta medida durante los primeros años de su implementación, pero no ha podido mejorarse en los últimos años.

a los recursos analizados. Por un lado, las participaciones —excluido el FEXHI— y las aportaciones reducen las inequidades; sin embargo, son las aportaciones a las entidades federativas las que mayor ajuste igualador generan. Por el contrario, los recursos provenientes del FEXHI y de los convenios específicos incrementan las desigualdades a partir de las tres métricas estudiadas.

El análisis de los convenios específicos registrados con respecto al gasto en su clasificación funcional muestra que en general estos convenios presentan una correlación positiva importante con el gasto operativo de los estados, específicamente con el capítulo 3.000 y 4.000, lo que sugiere que el destino de estos convenios pueden ser dichos capítulos de gasto, producto del crecimiento del gasto corriente, lo cual aliviaría las brechas verticales.

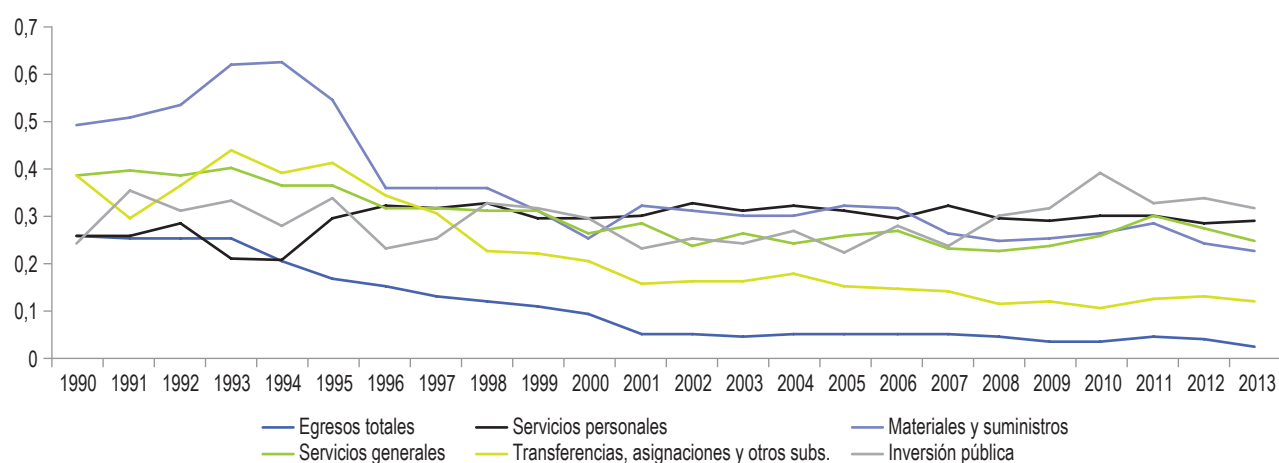
Análisis de egresos

El efecto igualador por el lado del gasto tiene una historia similar a la de los ingresos. La desigualdad entre los estados de acuerdo con el índice de Gini calculado con los recursos per cápita se redujo de manera significativa en la última década

del siglo XX y se ha estabilizado desde entonces. Si se descompone el análisis por capítulos del gasto (clasificación económica), se encuentran dinámicas diferenciadas. Los servicios personales han mantenido una trayectoria estable después de un claro empeoramiento de la desigualdad entre estados que se registró en los primeros años del esquema actual de coordinación fiscal (década de 1990).

La inversión pública ha seguido de hecho una trayectoria tal que ha incrementado el desbalance horizontal entre estados en los últimos años, mientras que las transferencias y los subsidios, los servicios generales y el material y los suministros han abonado a la reducción de desigualdades entre estados (véase el gráfico 9.5). Cabe mencionar que tanto los servicios personales como las transferencias y los subsidios tienen un peso relativo importante en el gasto, ya que en conjunto equivalen a más del 50% del gasto total promedio de los estados. Estos dos conceptos comparten algunas características intrínsecas, ya que las transferencias y los subsidios se han utilizado históricamente para financiar sobre todo programas con fines sociales, los cuales contienen una gran carga de gasto

GRÁFICO 9.5. Índice de Gini por egresos per cápita, 1990–2013



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

RECUADRO 9.1. La explicación detrás el defecto igualatorio de las participaciones

Antes de 1990 el Fondo General de Participaciones (FGP) se repartía como una proporción de la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA) a cada estado, compensando especialmente a los estados con una mayor actividad económica. En 1991 la fórmula de repartición del FGP se cambió, y se agregaron tres criterios: población, impuestos asignables (Tenencia, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios de Gasolina, Cerveza Bebidas Alcohólicas y Tabacos Labrados e ISAN) y un factor de “compensación”, para reducir las desigualdades. El factor de compensación se calcula a partir del inverso de las participaciones obtenidas a través de la repartición por población y por impuestos asignables, por lo que permite subsanar de cierta manera los desequilibrios que afectaban a los estados con relativamente limitada participación en los impuestos asignables.

Dentro de la fórmula del FGP (hasta 2007), los criterios de población y los impuestos asignables tenían el mismo coeficiente, equivalente al 45,17% y el factor de compensación tenía un coeficiente del 9,66%. A diferencia del factor de repartición por los impuestos, el factor de población tiene como objetivo reconocer las necesidades per cápita de las entidades al otorgarles más recursos a los estados más poblados. Este factor permite beneficiar a estados que no han tenido un desempeño económico destacado, pero presentan fuertes necesidades de gasto por su alta densidad poblacional, como Oaxaca y Chiapas. Durante la década de 1990 se fue dando cada vez más importancia al factor de población, reduciendo el peso de los impuestos asignables que ahondaba la desigualdad entre entidades; de esta manera, el componente de población pasó de tener un coeficiente de 18,05% en 1991 a 45,17% en 1994. Se puede considerar que la población es un componente que puede ser utilizado como una *proxy* de las necesidades de gasto de cada entidad, por lo que al incorporar este componente dentro de la fórmula y darle más peso, se tiene un efecto igualador ya que su propósito es cubrir las necesidades de gasto de cada entidad.

En 2007 la fórmula del FGP se modificó, al eliminar el factor de población y reemplazarlo por un componente de PIB e impuestos. Esta fórmula premia de nuevo a los estados con mayor actividad económica, pero toma como punto de partida la repartición existente en el año anterior, por lo que el impacto en la repartición es marginal y se mantiene el efecto igualador acumulado desde los cambios en la ley de la década de 1990. Además, se incluye el fondo de 2007, que permite todavía compensar a los estados que no tienen una fuerte recaudación.

operativo, con una participación significativa del pago de sueldos y salarios.

Un análisis más detallado del gasto en términos funcionales de los capítulos correspondientes a los servicios personales (1.000) y a las transferencias y subsidios (4.000), para el período 2000-13 en el que la desagregación de la información permitió clasificar de manera funcional estos capítulos,⁹² nos permite corroborar que la persistencia de la desigualdad entre los estados es relativamente uniforme entre sectores, lo cual se puede explicar por múltiples factores estructurales y por la diferencia en el costo de la provisión de servicios.⁹³

Estimaciones de la disparidad fiscal

Capacidad fiscal

De acuerdo con Bonet y Rueda (2012), el potencial fiscal estatal se entiende como la máxima recaudación que puede obtenerse a través del sistema legal vigente. Esta sección presenta los resultados de las estimaciones del potencial fiscal estatal para el año 2013. Dichas estimaciones se basaron en el cálculo de la base fiscal de los ingresos propios a partir del análisis de las atribuciones impositivas y la base gravable. Los ingresos principales de las entidades federativas provienen del impuesto sobre la nómina (ISN) y del impuesto sobre la tenencia y el uso vehicular (ISTUV).

Estimación de los ingresos propios en 2013

Los ingresos propios por entidades pueden desagruparse en impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejora. Asimismo, los impuestos pueden clasificarse de manera general en impuestos directos (los que gravan el ingreso y el patrimonio) e impuestos indirectos (los que gravan el consumo) (CEFP, 2010). El ISN y el ISTUV se pueden considerar impuestos directos, ya que gravan el ingreso y el patrimonio.⁹⁴ Con el objetivo de estimar el potencial de los ingresos propios, se consideró el esfuerzo fiscal del ISN y del ISTUV —entendido como el cociente entre la recaudación observada y la recaudación

potencial— como base para extrapolar los demás impuestos directos para los que no se cuenta con información suficiente para estimar la base recaudatoria. Para mayores detalles al respecto, véase el anexo 9.3.

Para los impuestos indirectos y las demás subcategorías de ingresos propios se asumió que la recaudación observada es igual a la recaudación potencial. Estas dos categorías de ingresos en conjunto representan el 60% de los ingresos totales.

Además de las estimaciones mencionadas con anterioridad, se estimó la brecha de recaudación por REPECOS para el ejercicio 2013 a partir de la estimación realizada en “Estudio de Evasión Fiscal en el Régimen de Pequeños Contribuyentes” (2011).

⁹² La clasificación funcional se realizó asignando una función a cada dependencia de los gobiernos estatales para el capítulo 1.000; por ejemplo, educación corresponde a la Secretaría de Educación; salud, a la Secretaría de Salud; seguridad, a la Procuraduría General de Justicia; fomento económico, a la Secretaría de Desarrollo Económico y Social, etc.; seguridad social, corresponde a una partida específica que se reporta en la base del INEGI como “Seguridad Social”. En el caso del capítulo 4.000 están clasificadas por tipo de programa, por lo que se asignó una función a cada tipo de programa. Educación es el gasto registrado en los programas de educación; salud, es el gasto registrado en los programas de salud; etc.; en el caso de seguridad social, se consideró la suma de los programas de seguridad social y de los de asistencia social. Cabe señalar que los gastos que se muestran en cada uno de estos rubros no se registran de manera uniforme y pueden aparecer observaciones vacías debido a reclasificaciones efectuadas por el Estado.

⁹³ Para hacer un análisis detallado de la diferencia en el costo de la provisión de bienes y servicios entre estados, se requiere un análisis de precios de los principales insumos de los bienes y servicios a proveer. Sin embargo, algunos factores estructurales que pueden incidir en el diferencial del costo de provisión de bienes y servicios son: la densidad carretera, la productividad laboral, la infraestructura eléctrica, etc. Por ejemplo: en el caso de la productividad laboral, la cual suele presentar ciertas rigideces e incidir directamente en el precio de provisión de servicios, la misma exhibe un cociente de 9,90 entre el estado más productivo y el menos productivo, de acuerdo con el análisis realizado por México Cómo Vamos para el segundo trimestre de 2015, lo cual indica que existe una gran brecha en el rubro mencionado.

⁹⁴ De acuerdo con las bases del INEGI, en 2013 estos representaron el 27,09% y el 9,82% de los ingresos propios totales, respectivamente. En conjunto representaron el 36,92% de los ingresos propios totales en 2013.

Este cálculo se actualizó asumiendo que la brecha entre ingreso potencial e ingreso observado creció a la misma tasa que el crecimiento de los trabajadores independientes por cada entidad federativa.

El resultado de las estimaciones es que al año 2013 las entidades federativas presentaron una brecha fiscal de Méx\$ 101,317 millones; esto significa que recaudaron alrededor del 52%-57% del potencial que presentaban, de acuerdo con la tasa del ISN que se suponga. La entidad que exhibe el mejor esfuerzo fiscal es Campeche, con un cociente de 82%-93%, mientras que la que ostenta el menor grado de esfuerzo fiscal es Tlaxcala con 24%-28% (véase el anexo 9.4).

Necesidades de gasto

Las estimaciones de las necesidades de gasto se hicieron sobre la base de la metodología de “determinación del gasto basado en la norma *top-down*” propuesta por Boex y Martínez-Vázquez (2007). El cálculo se realizó a partir de la estimación de los *clientes*, es decir, los usuarios potenciales de los servicios públicos para cada rubro para el que se cuenta con información agrupada. Esta metodología ya ha sido utilizada en algunos países como Reino Unido y Ucrania para el cálculo de las transferencias intergubernamentales.

Se estimaron las necesidades de gasto para cada uno de los siguientes rubros: educación, seguridad, salud y seguridad social, así como la categoría “otros”.⁹⁵ Para estos cálculos se tomaron los siguientes insumos:

- i. Una *proxy* de la cantidad demandada de servicios por cada rubro de gasto.
- ii. Los índices de inflación de las principales ciudades.
- iii. Los ingresos totales por los fondos de las entidades federativas.

Para proceder con el cálculo, inicialmente se estimó la demanda relativa por tipo de rubro de gasto y posteriormente, un ajuste aproximado del diferencial de precios por entidad considerando la

inflación para el período 1995-2013.⁹⁶ El resultado del cálculo descrito se ajustó por un escalar tal que la sumatoria del producto de la demanda relativa y el ajuste por inflación fuera igual a la unidad. Finalmente, el cálculo resultante se empleó como ponderador para distribuir los fondos federales destinados al rubro de gasto en cuestión. Para mayores detalles véanse los anexos 9.5 y 9.6.

Estimación de las transferencias de igualación intergubernamentales bajo distintos modelos

Una vez estimadas las capacidades fiscales y las necesidades de gasto de las entidades federativas, se realizaron simulaciones de distribución de las transferencias a las entidades que consideran esta información, con el propósito de representar diferentes métodos de cálculo de las transferencias que obedezcan a mejores criterios de distribución y evaluar su efecto igualador. Para ello es importante recordar que el efecto igualador generado por el esquema de coordinación fiscal actual ya es significativo cuando se lo analiza desde diferentes ángulos, como se señaló anteriormente en este capítulo.

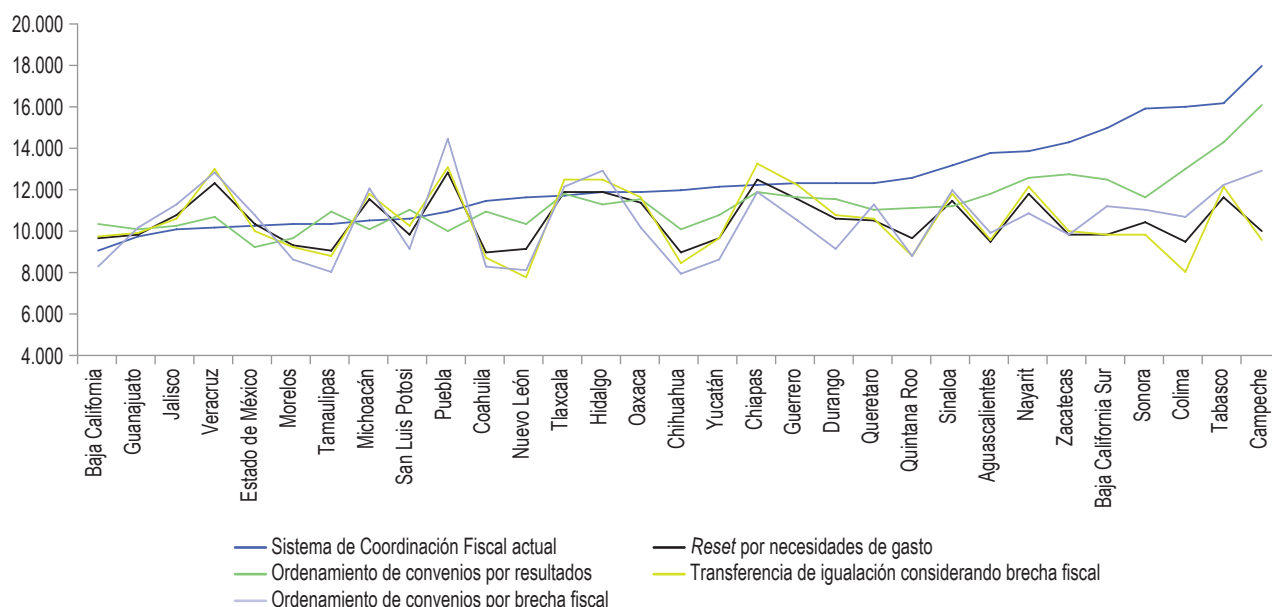
Los distintos modelos de reparto utilizados para los cálculos son los siguientes (véanse los detalles en los anexos 9.7 y 9.8):

- i. Método de asignación de las transferencias intergubernamentales que implique un “reset” del cálculo del total de las transferencias y cuya nueva asignación se realice exclusivamente con base en las necesidades de gasto calculadas.
- ii. Modelo de asignación de la totalidad de las transferencias igualadoras que se basa en la brecha fiscal, es decir, la diferencia entre las capacidades fiscales y las necesidades de gasto.

⁹⁵ En este rubro se incluye todo el gasto estatal que no se puede clasificar en educación, seguridad, y salud y seguridad social, debido a que no se tiene un nivel de detalle del gasto.

⁹⁶ Para este cálculo se tomaron los datos de los índices de precios de las principales ciudades de cada entidad y se asignó el índice promedio de las ciudades a la entidad a la que pertenecen.

GRÁFICO 9.6. Simulación de recursos federales per cápita transferidos a los estados bajo diferentes opciones de sistemas de transferencias



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

- iii. Reasignación de los recursos federales asignados por convenios especiales exclusivamente a partir de la brecha fiscal.
- iv. Reasignación del monto de los convenios especiales sobre la base de un esquema de resultados en la lucha contra la pobreza, medidos a través de variables objetivas, relevantes, plausibles de monitoreo y no manipulables.

Como se observa en el gráfico 9.6, las diferentes opciones de reforma planteadas se pueden agrupar en dos grupos: los sistemas de transferencias que consideran las necesidades de gasto y los que consideran resultados en la lucha contra la pobreza.

En cuanto al primer grupo, los resultados indican que cuando se consideran exclusivamente las necesidades de gasto (Opción 1) o la brecha fiscal (Opción 2) las transferencias a los estados resultan más igualatorias en el primer caso al registrar un menor coeficiente de variación, un menor cociente máximo-mínimo y un menor índice de Gini. Por otra parte, el efecto igualador de reasignar exclusivamente los recursos federales transferidos por

convenios (Opción 3) es mayor al caso en el que el monto de recursos a repartir es la totalidad de los recursos recibidos por los estados (Opción 2), visto desde el punto de vista de las tres métricas analizadas: coeficiente de variación, cociente entre el máximo y el mínimo, e índice de Gini (véase el anexo 9.2).

En el caso del reparto de recursos de convenios a partir de los resultados de la lucha contra la pobreza multidimensional (Opción 4), los recursos totales per cápita presentan un menor cociente entre el máximo y el mínimo, y el coeficiente de variación y el Gini con respecto al arreglo actual. De hecho, cuando se comparan las cuatro opciones alternativas analizadas con el arreglo actual, las tres opciones presentan mayor variabilidad y desigualdad (véase el cuadro 9.1).

Recomendaciones de reformas bajo consideraciones de economía política

El diseño de un esquema de transferencias intergubernamentales que busque la igualación de las capacidades de provisión de bienes y servicios

CUADRO 9.1. Transferencias totales per cápita por aproximación y efecto igualador

Métrica	Sistema de Coordinación Fiscal actual	Reset por necesidades de gasto	Transferencias de igualación considerando brecha fiscal	Ordenamiento de convenios por brecha fiscal	Ordenamiento de convenios por resultados
Coefficiente de variación	0,175	0,107	0,147	0,112	0,121
Máximo/mínimo	1,997	1,414	1,703	1,524	1,708
Índice de Gini	0,094	0,060	0,082	0,063	0,062

Fuente: Análisis propio con datos de INEGI.

públicos de las entidades federativas comparte características y retos troncales con cualquier sistema que busque reducir inequidades a través de transferencias monetarias. Por ejemplo, en términos de diseño, el cálculo de las subvenciones debe considerar una estimación de la capacidad de generar ingresos propios, las necesidades ex ante de gasto y los costos de provisión del servicio. Un reto fundamental es que las subvenciones pueden simultáneamente reducir inequidades y generar incentivos que produzcan la persistencia de dichas inequidades. De tal forma, en un marco de responsabilidad y sostenibilidad fiscal, el diseño de transferencias hacia los estados deberían incorporar dos objetivos primordiales: i) fomentar la inversión en capacidades hacia la generación de ingresos propios y ii) mejorar la asignación del gasto. Debido a que tanto la capacidad fiscal como las necesidades de gasto son funciones de la fortaleza institucional y se refuerzan mutuamente, un sistema de transferencias debe por lo tanto considerar esta interacción para lograr reducir el *desequilibrio horizontal sin afectar la capacidad de reducir el desequilibrio vertical*, con el fin último de mejorar los resultados en el bienestar de la población.

En México, las reformas recientes al Sistema de Coordinación Fiscal han avanzado en la dirección adecuada en muchos sentidos. Por ejemplo, los cambios que se efectuaron en 2006 y 2007 en relación con las reglas para el ejercicio y la distribución de las transferencias federales buscaban otorgar una mayor equidad entre las entidades federativas y darles mayor responsabilidad e impulso para incrementar la recaudación local, aunque no consideraron que para lograrlo se requiere como

objetivo último contar con la fortaleza institucional como insumo principal para obtener mejores resultados. Por otro lado, el incremento de los recursos canalizados a los estados que no está ligado al esfuerzo fiscal —ya sea para su uso discrecional o focalizado— puede ahondar la debilidad fiscal al incrementar la dependencia fiscal de las entidades federativas. Por otra parte, se mantuvo la diversidad de fondos de libre disposición y etiquetados a través de los cuales se transfieren recursos a las entidades federativas, en cuyo caso se destaca el crecimiento notable de los recursos federales asignados a través de convenios específicos que no obedecen a una fórmula explícita sino a un proceso de economía política.

Tomando en cuenta que el sistema de transferencias intergubernamental en México ha experimentado cambios importantes en 2007 y 2013, y que la economía política de los mismos indica que los ajustes viables son los incrementales, se recomiendan las siguientes reformas en tres diferentes niveles.

- i. *En cuanto al marco institucional*, se propone reasignar —o en su defecto, reducir— el monto y el número de fondos asignados de manera discrecional, porque la evidencia sugiere que son fuente de desequilibrios horizontales. De manera puntual, significa que en 2013 los recursos que podrían haber sido asignados por estos métodos sumaron hasta Méx\$ 287.300 millones, equivalente al 23% del total de los recursos asignados a los estados por parte de la Federación. Estos recursos se pueden reasignar a través de fórmulas transparentes e

indicadores económicos, no manipulables, plausibles de monitoreo y relevantes. Una opción es asignar esos recursos a partir de los resultados en cuanto a la lucha contra la pobreza multidimensional, enfocando la evaluación exclusivamente en las dimensiones con las que los estados tienen obligaciones directas, es decir, educación, salud, calidad de la vivienda y acceso a servicios básicos en la vivienda. De esta manera, se propone un nuevo paradigma de asignación del gasto que permite que *una parte incremental* de los recursos se asigne con base en los resultados, en congruencia con el enfoque del presupuesto basado en resultados (PbR). Una segunda opción, que puede complementar a la recién descrita, es que estos recursos federales transferidos por convenios se transfieran sobre la base del cálculo de la brecha fiscal, a partir de un principio igualatorio.

- ii. *En el ámbito de la arquitectura institucional*, se sugiere contar con un órgano que determine los criterios óptimos de gasto de calidad requeridos para la evaluación del uso de los recursos estatales. En una primera instancia, las entidades federativas necesitarán directrices para enfocar los esfuerzos de reasignación del gasto con vistas a lograr los mejores resultados. Aunque actualmente las instancias fiscalizadoras verifican que los recursos se hayan asignado siguiendo los procesos administrativos adecuados, obedeciendo la normativa y para los fines específicos asignados, no se evalúa la calidad del gasto desde una perspectiva globalizadora. Con el afán de establecer reglas óptimas de ejecución del gasto sin incrementar la estructura burocrática, la tarea de establecer estos principios generales de gasto puede recaer en la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas o en la Unidad de Evaluación del Desempeño, ambas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mientras que la verificación quedaría en manos de la Auditoría Superior de la Federación. Esta información no necesariamente debería

alimentar el cálculo de las transferencias, en especial, si los resultados de la lucha contra la pobreza ya se integran como se propuso anteriormente.

- iii. *En términos operativos*, se propone llevar a término la implementación de la armonización contable y de manera general la Ley de Contabilidad Gubernamental. El diseño de un sistema de transferencias efectivo y eficiente depende en gran medida de la disponibilidad y calidad de la información disponible. El instrumento en México ya existe, pero no se ha alcanzado su cabal cumplimiento, y es un insumo vital para cualquier análisis del gasto.

Conclusiones

Un análisis exhaustivo del sistema de transferencias intergubernamentales en México nos permite comprender de manera profunda el diseño general y las implicaciones para reducir las brechas entre las entidades federativas, generadas por su capacidad fiscal y sus necesidades de gasto. Un resultado central de este estudio es que el Sistema de Coordinación Fiscal ha tenido un efecto igualador importante y creciente en cuando a la reducción de las inequidades regionales desde el enfoque de los ingresos, causado tanto por las aportaciones federales o “gasto etiquetado” como por las participaciones. De esta forma, se puede afirmar que el sistema de transferencias intergubernamentales que se rige por fórmulas de repartición explícitas y transparentes contribuye de manera general a la igualación fiscal al reducir las desigualdades entre entidades federativas *a través de la transferencia de ingresos federales con finalidad específica*. Sin embargo, existen dos fuentes de desigualdad: en primer lugar, los recursos transferidos por convenios específicos que no tienen una metodología de asignación transparente, y en segundo lugar, las participaciones que se pagan exclusivamente a los estados con actividad petrolera que, aunque tienen una fórmula explícita de repartición, por diseño incrementan la desigualdad en términos per cápita.

En cuanto al gasto agregado, el sistema actual también ha permitido reducir las desigualdades entre estados de manera generalizada. Un análisis granular nos permitió identificar que en los rubros de servicios personales e inversión el efecto ha sido contrario. Un análisis funcional del gasto refuerza la conclusión de que en los principales rubros del gasto operativo, dígame servicios personales y transferencias, asignaciones y subsidios, no se ha cerrado la brecha existente entre estados, a causa de la diferencia de costos en la provisión de los servicios o ineficiencias intrínsecas en la asignación del gasto.

Al analizar la capacidad fiscal de los estados, se observa que se dejan de recaudar alrededor de Méx\$ 10.000 millones en un escenario conservador, cifra que equivale a una parte menor de los ingresos de los estados, pero que en promedio refleja que estos recaudan solamente entre el 70% y el 80% de la recaudación potencial de sus ingresos propios, lo cual depende de los supuestos utilizados. Además, existe una gran variabilidad en el esfuerzo fiscal entre estados. No obstante las fórmulas de repartición de las participaciones incorporan la mejora en la recaudación, esto no parece ser un incentivo suficiente, ya que en promedio el 90% de los ingresos de las entidades federativas sigue proviniendo de la Federación.

Se plantearon cuatro modelos alternativos de reforma al sistema de transferencias intergubernamentales en los que se consideran tres insumos principales: las necesidades de gasto estimadas, la

capacidad fiscal y los resultados de la lucha contra la pobreza. Se concluye que los cuatro esquemas resultan en una asignación de recursos con mayor igualdad que el sistema actual. De hecho, aquel que considera los resultados en términos del cambio en los indicadores de pobreza enmarcados en la medición multidimensional utilizada en México, reduce la inequidad entre estados, además de proponer un cambio de paradigma en la formulación de las transferencias que amerita una discusión a fondo en este tema.

En México se ha avanzado de modo considerable en la igualación de los ingresos y gastos de los estados desde la instauración, en los años noventa, del actual sistema de transferencias intergubernamentales; sin embargo, el gran reto se encuentra en homologar procesos e información y transparencia. Aunque son deseables reformas de gran calado (“REFORMAS” con mayúsculas), la economía política del país es compleja y puede dificultar su aprobación e implementación, aunque las reformas sean de corte incremental como la descrita anteriormente. Se cuenta ya con los instrumentos básicos para detonar cambios importantes a través de la generación de información, la estandarización de los procesos, la eliminación de discrecionalidades y los mecanismos de retroalimentación. Los instrumentos que ya existen, como la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la fortaleza institucional y técnica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Auditoría Superior de la Federación, son elementos clave para la mejora del sistema.

Anexo 9.1. Fórmula de repartición del Fondo General de Participaciones

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,i} (0,6C1_{i,t} + 0,3C2_{i,t} + 0,1C3_{i,t})$$

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}$$

$$C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t} n_i}{\sum_i \Delta IE_{i,t} n_i} \quad \text{con} \quad \Delta IE_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{i,t-j-1}}$$

$$C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t-1} n_i}{\sum_i IE_{i,t-1} n_i}$$

Donde:

$C1_{i,t}$, $C2_{i,t}$ y $C3_{i,t}$ son los coeficientes de distribución del Fondo General de Participaciones de la entidad i en el año t en que se efectúa el cálculo, y los coeficientes $C2$ y $C3$ fungen como incentivos recaudatorios.

$P_{i,t}$ es la participación del fondo a que se refiere este capítulo, de la entidad i en el año t .

$P_{i,07}$ es la participación del fondo a que se refiere este capítulo, que la entidad i recibió en el año 2007.

$FGP_{07,t}$ es el crecimiento en el Fondo General de Participaciones entre el año 2007 y el año t .

$PIB_{i,t-1}$ es la información oficial del PIB del último año que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad i .

$PIB_{i,t-2}$ es la información oficial del PIB del año anterior al definido en la variable anterior que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad i .

$IE_{i,t}$ es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad i en el año t contenida en la última cuenta pública oficial y reportada en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

$IE_{i,t}$ es un promedio móvil de tres años de las tasas de crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos locales de la entidad i , referidos en la variable anterior.

Por último, n_i es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad i .

Anexo 9.2 . Efecto igualador según los ingresos per cápita

CUADRO A9.2.1. Efecto igualador según ingresos per cápita, 2013

Entidad federativa	Ingresos propios (1)	Participaciones (2)*	Suma (3) = (1) + (2)	FEXHI (4)	Suma (5) = (1) + (4)	Aportaciones (6)	Suma (7) = (1) + (6)	Recursos federales reasignados (8)	Suma (9) = (1) + (8)	Transferencias tot pc (10)	Ing tot pc (11) = (1) + (10)
Aguascalientes	1.138	4.792	5.930	0	1.138	5.105	6.243	4.520	5.658	14.418	15.556
Baja California	1.188	4.735	5.922	0	1.188	4.209	5.396	679	1.867	9.622	10.810
Baja California Sur	1.152	5.048	6.201	0	1.152	6.062	7.214	3.203	4.355	14.313	15.465
Campeche	2.502	5.440	7.942	2.159	4.662	6.945	9.448	4.503	7.006	19.048	21.550
Chiapas	923	4.213	5.136	54	977	6.607	7.530	2.978	3.901	13.851	14.774
Chihuahua	1.926	4.254	6.180	0	1.926	4.288	6.214	3.813	5.740	12.355	14.282
Coahuila	1.489	4.291	5.780	0	1.489	4.389	5.878	2.601	4.090	11.281	12.770
Colima	1.284	5.264	6.549	0	1.284	6.328	7.612	4.767	6.051	16.359	17.643
Durango	1.066	4.063	5.130	0	1.066	6.109	7.176	3.238	4.305	13.411	14.477
Guanajuato	1.309	3.780	5.089	0	1.309	4.042	5.351	2.219	3.528	10.040	11.350
Guerrero	608	3.439	4.047	0	608	7.142	7.750	3.165	3.773	13.747	14.355
Hidalgo	674	3.869	4.542	0	674	5.537	6.211	2.828	3.501	12.234	12.907
Jalisco	920	4.331	5.251	0	920	3.703	4.623	1.778	2.698	9.812	10.732
México	1.503	4.171	5.673	0	1.503	3.520	5.023	1.761	3.264	9.452	10.955
Michoacán	690	3.857	4.547	0	690	4.826	5.515	2.381	3.070	11.064	11.753
Morelos	742	3.918	4.660	0	742	4.614	5.356	2.354	3.096	10.886	11.628
Nayarit	960	4.938	5.899	0	960	6.043	7.003	3.825	4.785	14.806	15.767
Nuevo León	3.172	5.096	8.269	0	3.172	3.582	6.754	2.922	6.094	11.600	14.772
Oaxaca	980	3.641	4.621	0	980	6.725	7.705	3.034	4.014	13.401	14.381
Puebla	1.095	3.823	4.918	0	1.095	4.543	5.638	2.609	3.703	10.975	12.070
Querétaro	1.825	4.513	6.338	0	1.825	4.313	6.138	2.675	4.500	11.501	13.326
Quintana Roo	1.832	4.648	6.480	0	1.832	4.779	6.611	3.366	5.197	12.793	14.625
San Luis Potosí	837	3.938	4.775	0	837	5.295	6.133	2.368	3.206	11.601	12.439
Sinaloa	1.160	4.446	5.607	0	1.160	4.622	5.782	4.024	5.184	13.092	14.252

(continúa en la página siguiente)

CUADRO A9.2.1. Efecto igualador según ingresos per cápita, 2013 (continuación)

Entidad federativa	Ingresos propios (1)	Participaciones (2)*	Suma (3) = (1) + (2)	FEXHI (4)	Suma (5) = (1) + (4)	Aportaciones (6)	Suma (7) = (1) + (6)	Recursos federales reasignados (8)	Suma (9) = (1) + (8)	Transferencias tot pc (10)	Ing tot pc (11) = (1) + (10)
Sonora	1.576	5.606	7.182	0	1.576	4.389	5.965	4.398	5.974	14.392	15.968
Tabasco	1.177	7.778	8.955	566	1.743	5.100	6.277	3.409	4.586	16.854	18.031
Tamaulipas	1.587	4.189	5.776	111	1.698	4.610	6.198	2.038	3.625	10.947	12.535
Tlaxcala	427	4.459	4.885	0	427	5.360	5.787	2.922	3.349	12.741	13.168
Veracruz	636	4.103	4.739	57	693	4.805	5.441	2.317	2.953	11.283	11.919
Yucatán	994	4.397	5.391	0	994	5.034	6.028	3.274	4.268	12.704	13.699
Zacatecas	985	4.654	5.639	0	985	6.249	7.234	4.164	5.149	15.067	16.052
Total general	38.359	139.694	178.053	2.947	41.306	158.878	197.237	94.132	132.491	395.651	434.010
* Sin FEXHI											
Promedio	1.237	4.506	5.744	95	1.332	5.125	6.362	3.037	4.274	12.763	14.000
Desviación estándar	574	808	1.137	397	816	1.011	1.003	930	1.183	2.225	2.373
Coefficiente de variación	0,46	0,18	0,20	4,17	0,61	0,20	0,16	0,31	0,28	0,17	0,17
Máximo	3.172	7.778	8.955	2.159	4.662	7.142	9.448	4.767	7.006	19.048	21.550
Mínimo	427	3.439	4.047	0	427	3.520	4.623	679	1.867	9.452	10.732
Máx./mín.	7,43	2,26	2,21	n.d.	10,92	2,03	2,04	7,02	3,75	2,02	2,01
Gini	0,24	0,09	0,10	0,94	0,27	0,11	0,08	0,17	0,15	0,09	0,09

Notas: n.d. = no se dispone de datos.

Correlaciones	Valor
(1) y (2)	0,34
(1) y (4)	0,39
(1) y (6)	-0,30
(1) y (8)	0,19
(1) y (10)	0,14

Anexo 9.3. Recaudación potencial de los impuestos sobre la nómina y sobre la tenencia y uso vehicular

Recaudación potencial del impuesto sobre la nómina (ISN)

La estimación de la recaudación potencial del ISN se realizó sobre la base de la metodología propuesta por Sobarzo (2007) y Bonet y Reyes-Tagle (2010), con algunas variaciones. Para este cálculo se tomaron datos de empleo reportados en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), salarios reportados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la tasa impositiva efectiva aplicable para cada estado según las páginas oficiales de la Secretaría de Finanzas de cada uno. El cálculo se realizó de la siguiente manera:

$$\text{Recaudación Potencial}_{2013} = \sum_{i=1}^{31} (PO * PSB * 250)_{i2013}$$

Donde:

PO_{i2013} = Población ocupada de la entidad i en 2013.

PSB_{i2013} = Promedio diario del salario base de cotización de la entidad i en 2013.

t_{i2013} = Tasa impositiva de la entidad i en 2013 o máxima (3%), de acuerdo con el ejercicio.

A diferencia de Bonet y Rueda (2012), se toma el Promedio del Salario Base de Cotización Diario (PSBCD) y se multiplica por el número comúnmente considerado de días hábiles en el año. Por otra parte, se consideró la población ocupada de la ENOE, sobre todo para incluir a los trabajadores informales, ya que son potenciales contribuyentes (a diferencia de los trabajadores adscritos en el IMSS, por ejemplo).

Un primer aspecto a destacar de los resultados es la obtención de un cociente de recaudación observada entre un potencial mayor al 100% en cinco estados, resultado este que se puede atribuir a la divergencia entre la base recaudatoria estimada y la efectiva, debido a que la primera se obtiene de la ENOE, la cual se recopila en los hogares,

mientras que la efectiva proviene de las entidades de trabajo, que toman en cuenta la movilidad de los trabajadores (por ejemplo, un trabajador puede estar registrado en la ENOE en un estado y trabajar en otro).⁹⁷ Por otro lado, es posible que al tomar el PSBCD se esté sobreestimando el salario potencial total, dado que al tener en cuenta a la población ocupada, se consideran los empleados informales, y es probable que estos sean menos productivos que los formales, y por lo tanto tendrían un producto marginal del trabajo menor, por lo que percibirían un menor salario promedio.⁹⁸ Dicho esto, el esfuerzo fiscal del ISN en términos per cápita es del 70% cuando se calcula con la tasa efectiva en cada estado en 2013, pero se reduce al 48% cuando se supone una tasa del 3% en todos los estados, lo que deja ver que existe un margen importante por el cual los estados pueden mejorar sus ingresos tributarios.

Recaudación potencial del impuesto sobre la tenencia y uso vehicular (ISTUV)

El ISTUV se calculó sobre la base de los registros históricos nacionales de ventas por modelo de la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA), el número de vehículos registrados en cada estado reportados en las bases de datos del INEGI y la tasa impositiva aplicable de cada modelo según la Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (LISTUV).⁹⁹

⁹⁷ Los cinco estados en donde se registra esta divergencia son: Campeche, Tabasco, Aguascalientes, Hidalgo y Querétaro. Los primeros dos son estados petroleros con elevada población flotante, los otros tres se caracterizan por la presencia de industria manufacturera que atrae mano de obra.

⁹⁸ Una posible solución sería calcular la diferencia entre la población ocupada y los trabajadores adscritos al IMSS, y suponer que su salario promedio base es el salario mínimo.

⁹⁹ Impuesto federal abrogado a partir del 1 de enero de 2012.

Dada la carencia de bases de datos confiables del valor del parque vehicular de las entidades federativas, se procedió a calcular el valor del flujo vehicular para cada año correspondiente al ISTUV cobrable en 2013, es decir, de 10 años para atrás. Para realizar este ejercicio, se estimó el valor del flujo de vehículos nuevos por año según los datos reportados por la AMIA; para ello, se cotizó cada modelo en las páginas oficiales de cada agencia automotriz.¹⁰⁰ Posteriormente, se tomó la tasa aplicable según la LISTUV para cada modelo según el precio cotizado, considerando el “factor de depreciación” de esta misma ley (véase el anexo K de la ley). Una problemática observada fue la falta de datos de la AMIA de 2007 y anteriores, por lo que las ventas o el flujo de estos años se estimaron suponiendo que en el período que comprende de 2004 a 2007 se observó la misma tendencia de crecimiento promedio que en el período 2008-14. Dado que la base de la AMIA no cuenta con un desglose a nivel de entidad, se tomó la base de vehículos registrados por estado del INEGI para

prorratear el valor de la recaudación potencial para cada entidad.¹⁰¹

El resultado principal es que se dejan de recaudar alrededor de Méx\$ 10.000 millones, con un escenario conservador. Al igual que en el caso del ISN, en cuatro entidades resulta mayor la recaudación observada que la potencial, lo cual puede explicarse por errores de medición generados por el supuesto del prorrateo de vehículos registrados a la recaudación potencial¹⁰² o la movilidad entre estados, ya sea para evitar la tenencia o para buscar una tasa menor.

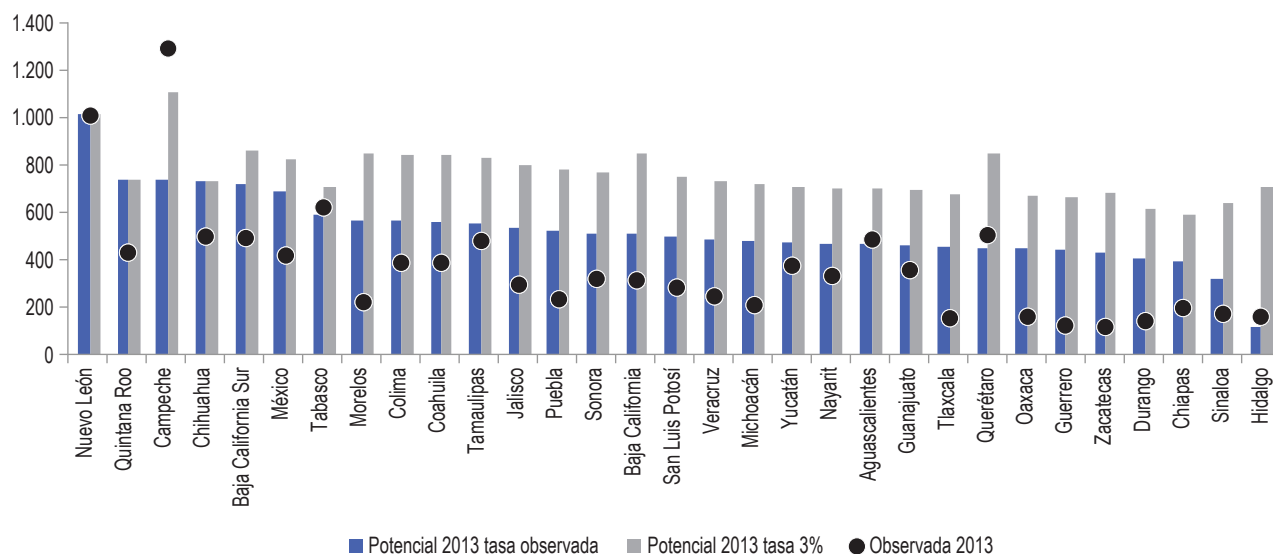
¹⁰⁰ Los precios se obtuvieron en 2015, por lo que para tener un estimado de los precios de años anteriores se ajustó por inflación. Para este punto se tomaron los precios más bajos para cada modelo, tratando de ser conservadores.

¹⁰¹ Es decir: si el estado *i* tiene en 2013 el 5% de los autos registrados según la base del INEGI, se le asigna el 5% del potencial de recaudación total de 2013.

¹⁰² Cabe recalcar que los datos del INEGI presentan variaciones atípicas en algunos años, probablemente por la depuración de los registros administrativos. La fuente de los datos son las Secretarías de Finanzas de los estados.

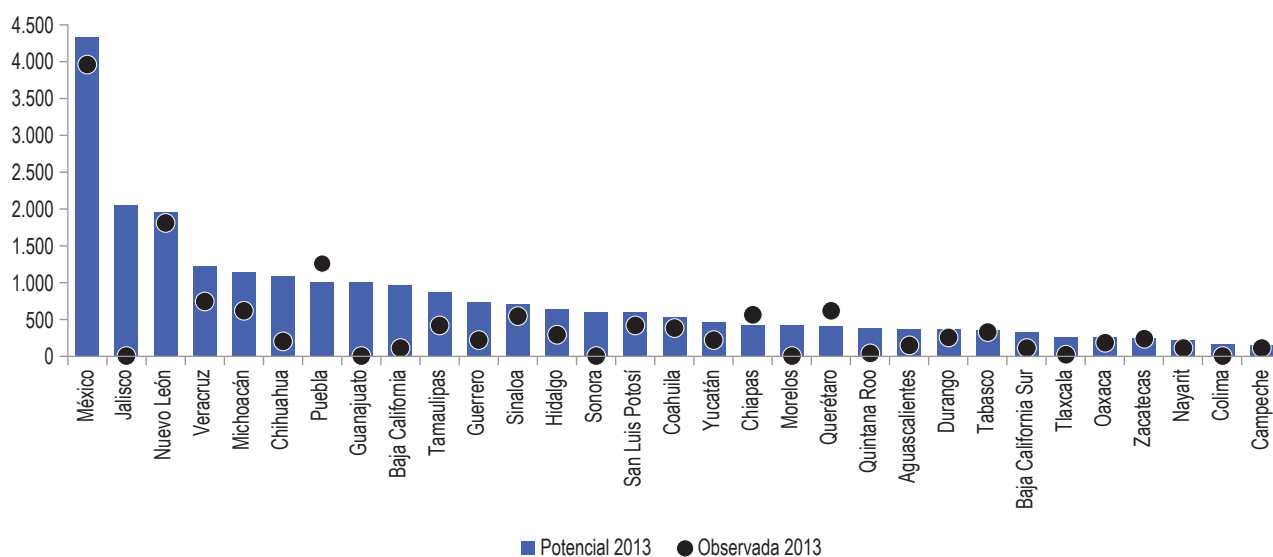
Anexo 9.4. Recaudación potencial y recaudación real de los impuestos de los estados

GRÁFICO A9.4.1. Recaudación potencial y recaudación real del ISN en términos per cápita, 2013



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

GRÁFICO A9.4.2. Recaudación potencial vs observada por concepto de tenencia, 2013



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, AMIA y agencias automotrices.

Anexo 9.5. Estimación de las necesidades de gasto

La fórmula estimada fue la siguiente:

$$N_i^{rg} = Demanda\ Relativa_i^{rg} \cdot \pi_i \cdot FA^{rg} \cdot \Phi^{rg}$$

Donde:

N_i^{rg} es la necesidad de gasto en el rubro de gasto rg de la entidad i ,

$$Demanda\ Relativa_i^{rg} = \frac{Cantidad\ Demanda_i^{rg}}{\sum_i Cantidad\ Demanda_i^{rg}}$$

$$\pi_i = \frac{\text{Índice de Precios}_i^{2013}}{\text{Índice de Precios}_i^{1995}} - 1$$

$$FA^{rg} = \text{Fondos aplicables para el rubro de gasto "rg"}$$

$$\Phi^{rg} = \text{Escalar de ajuste} = \frac{1}{\sum_i (Cantidad\ Demanda_i^{rg} \cdot \pi_i)}$$

Anexo 9.6. Cálculo de las necesidades de gasto por rubro

Necesidades de gasto en educación

Para el cálculo de las necesidades de gasto en educación se utilizó, como aproximación de la cantidad demandada, la matrícula pública total del ciclo escolar 2013-14 reportada por el Sistema Nacional de Información Educativa de la Secretaría de Educación Pública (SEP). La matrícula pública total se compone de la matrícula federal, federal transferido, estatal y autónomo.

El cálculo de la variable FA^{rg} se realizó considerando el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y Adultos (FAETA) y Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

Necesidades de gasto en salud y seguridad social

Para el cálculo de las necesidades de gasto en salud y seguridad social, se tomó el número de personas sin seguridad social reportado en los estudios de medición de carencias sociales desarrollados por el Coneval para el año 2012. El cálculo de la variable FA^{rg} se llevó a cabo tomando el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) y el Seguro Popular.¹⁰³

Necesidades de gasto en seguridad

Dado que toda la población de la entidad es potencialmente beneficiaria de los servicios de seguridad del Estado, la variable elegida para calcular

las necesidades de seguridad fue la población total. La variable FA^{rg} tomó el valor del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP).

Necesidades de gasto en otros rubros

Al igual que en el caso del cálculo de las necesidades de gasto en seguridad, se tomó como potencial beneficiario a la población total, dado que es factible que sean clientes potenciales de este conjunto de funciones. Los fondos que se consideraron aplicables a este rubro fueron el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal, el Fondo de Fortalecimiento de las Entidades Federativas y las Demarcaciones del Distrito Federal (FAFEF), los recursos federales reasignados y los recursos federales diversos.

Cabe destacar que en todos los casos se excluyeron del análisis los recursos correspondientes a fondos que van directamente a los municipios, como el Fondo de Fomento Municipal, el 20% del Fondo General de Participaciones, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Fortalecimiento de los Municipios, ya que estos fondos solventan las necesidades de gasto únicamente de los municipios y no del gobierno estatal.

¹⁰³ Para desagregar el Seguro Popular de los convenios de salud contenidos en la variable recursos federales reasignados, se sustrajo el monto del Seguro Popular del monto reportado en la variable de convenios de salud.

Anexo 9.7. Estimación de las transferencias igualatorias a partir de la brecha fiscal

En este caso se utiliza el mismo método de Ahmad et al. (2007) en el que se calculan las transferencias de igualación a partir de la estimación de la brecha fiscal, es decir, la diferencia entre la capacidad fiscal, considerando el esfuerzo fiscal promedio y las necesidades de gasto calculadas. Pero a diferencia de Ahmad et al. (2007), la capacidad fiscal se calculó con la base fiscal de los ingresos propios exclusivamente, es decir, a partir del análisis de las atribuciones impositivas que se expuso en la sección “Estimación de los ingresos propios en 2013”. Como segundo factor se incluye el esfuerzo fiscal promedio, que se calcula como el cociente entre la recaudación observada y la potencial para cada entidad federativa, es decir:¹⁰⁴

$$CF_i = RP_i \times \overline{EF}$$

donde

$$\overline{EF} = \frac{\sum_{i=1}^n \left(\frac{RO_i}{RP_i} \right)}{n}$$

De este modo, CF_i es la capacidad fiscal del estado i , RO_i es la recaudación observada de ingresos

propios, RP_i es la recaudación potencial estimada de ingresos propios, y n es el número de estados. La brecha fiscal se calcula por lo tanto como:

$$BF_i = N_i - CF_i$$

De esta manera, las transferencias igualatorias se estiman como sigue:

$$TI_i = \frac{P}{\sum_{i=1}^n BF_i} \times BF_i$$

Donde TI_i es igual a las transferencias totales al estado i , P es el presupuesto total a transferir —en este caso $P = 1.247.371.651.466$ en 2013—, N_i equivale a las necesidades de gasto del estado en cuestión, y CF_i es su capacidad fiscal calculada a partir de las atribuciones locales de recaudación y del esfuerzo fiscal promedio.

¹⁰⁴ El esfuerzo fiscal promedio es del 70% si se supone que la tasa del impuesto sobre la nómina (ISN) es uniforme igual al 3%, y del 80% si se consideran las tasas efectivas del ISN en 2013. Los resultados mostrados se refieren al primer caso.

Anexo 9.8. Ordenamiento de los recursos transferidos por convenios a partir de resultados

Este escenario implica que las aportaciones y participaciones se distribuyen siguiendo la fórmula actualmente utilizada, y que solamente el monto de recursos federales transferidos por convenios especiales se asigna a partir de los resultados obtenidos en la lucha contra la pobreza multidimensional, en específico en los ámbitos de educación, salud e infraestructura social. Este método explora incorporar un cambio de paradigma en el sistema de transferencias intergubernamentales con la inclusión de un nuevo criterio: el resultado en la mejora de los indicadores en los que las políticas estatales pueden incidir, considerando como marco conceptual el utilizado en la metodología de medición de la pobreza multidimensional utilizada en México. Para ello, se considera el cambio de los últimos cinco años en los que hay información disponible, para las siguientes variables agrupadas en las dimensiones que se indican a continuación:¹⁰⁵

- i. Rezago educativo: población analfabeta y población sin educación primaria.
- ii. Acceso a la salud: tasa de mortalidad infantil y tasa de mortalidad materna.
- iii. Calidad de los espacios y vivienda: población con hacinamiento en la vivienda y población cuya vivienda tiene piso de tierra.
- iv. Acceso a los servicios básicos en la vivienda: población sin acceso a agua potable y población sin acceso a drenaje.

Para cada dimensión m se calculó un ponderador s_j que tiene la forma funcional siguiente:

$$S_j = \frac{\sum_{m=1}^M S_{jm}}{M}$$

donde

$$S_{jm} = \frac{pob_{jm} \cdot \Delta x_m}{\sum_i pob_{jm} \cdot \Delta x_m}$$

y

$$\Delta x_m = \frac{\sum_{q=1}^Q \Delta x_{qm}}{Q}$$

Donde Δx_{qm} es el cambio porcentual promedio de los últimos cinco años para los que se cuenta con información para la variable q de la dimensión $m \in M$, y Q es el número de indicadores utilizados en dicha dimensión. Es decir, el ponderador de cada estado se calcula sobre la base del promedio del cambio porcentual de los indicadores de cada dimensión, ponderando por el tamaño relativo de la población, el cual a su vez se promedia por todas las dimensiones para obtener el ponderador único del estado cuyo valor es entre cero y la unidad.

¹⁰⁵ Véase la página web del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval): <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Metodologia.aspx>.

10

Perú

Las disparidades socioeconómicas que se observan en Perú determinan que las unidades subnacionales presenten un alto grado de heterogeneidad. Esta característica se manifiesta en un elevado grado de disparidad fiscal. Así, no todos los distritos disponen de las mismas capacidades para brindar bienes y servicios con un estándar mínimo de calidad. Para lograr una mayor inclusión e igualdad de oportunidades, es necesario realizar una medición del grado de disparidad existente y su evolución en el tiempo en función de la información disponible, con el fin de plantear propuestas que permitan reducir la disparidad.

El mecanismo para ello es el sistema de transferencias intergubernamentales. El principal problema del actual sistema es la multiplicidad de objetivos, los cuales muchas veces no están coordinados entre sí. Ante ello, es preciso plantear un sistema integral de transferencias orientado a igualar el nivel de servicios públicos provistos para niveles similares de esfuerzo recaudatorio para los dos niveles de gobierno subnacional peruanos.

La organización política de Perú consiste en 24 departamentos, 196 provincias y 1.855 distritos. Para ellos, existen tres niveles de gobierno: el central, el regional y el local. La generación de recursos propios se centra en Lima, la capital. El nivel central es el que tiene las principales potestades de cobro de impuestos y es responsable del 98% de la recaudación total. Las finanzas públicas de los tres niveles de gobierno se han fortalecido por

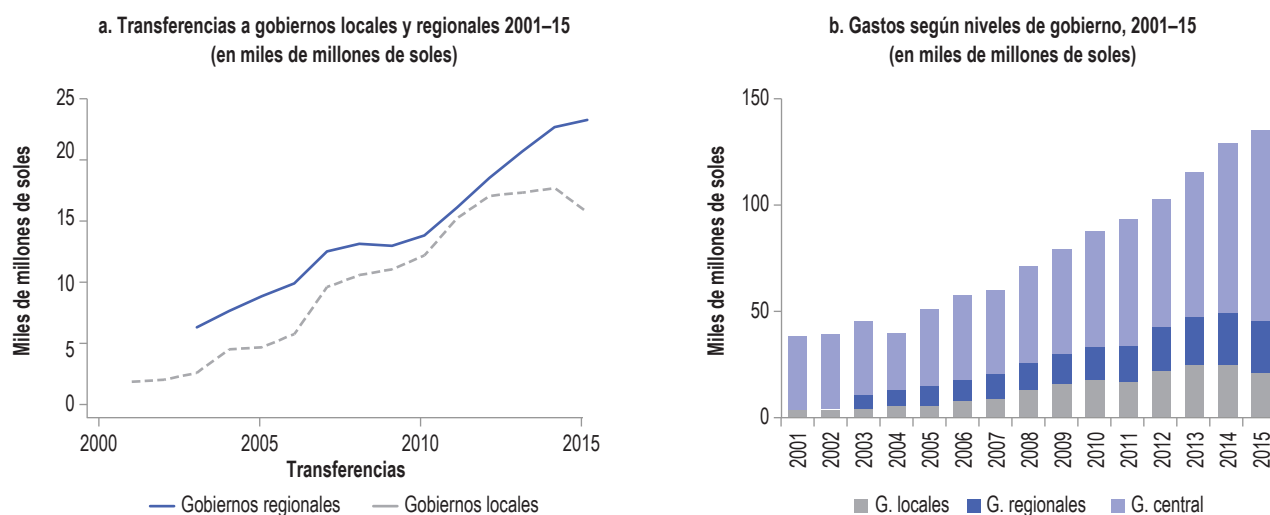
el crecimiento económico observado en las últimas décadas en el país (6,5% en promedio).

El gran aumento de los ingresos fiscales debido a la mayor actividad económica y al incremento de los precios de los minerales ha permitido ampliar el espacio fiscal en el período 2001-15. El mayor volumen de ingresos también ha permitido que las transferencias a los gobiernos subnacionales se elevaran, como se puede apreciar en el gráfico 10.1a. No obstante, esto no quiere decir que la capacidad de igualación haya aumentado. El desbalance vertical que existe en la actualidad implica que el nivel central es superavitario y los niveles subnacionales son deficitarios.

La evolución del total de fuentes de recursos de financiamiento de los gobiernos locales ha sido la más significativa de los tres niveles de gobierno. El incremento se debe al importante aumento de las transferencias vinculadas a recursos naturales que han creado disparidad entre los distritos y departamentos del país, dado que son repartidas solamente en las zonas productoras. En el caso de los gobiernos regionales, la evolución del total de fuentes tiene una forma similar a la de los ingresos del nivel nacional. La principal fuente de financiamiento proviene de las transferencias. Para el período 2003-15 estas representan el 95% de las fuentes de recursos.

El gasto sigue la misma evolución creciente que los ingresos. En él se observan dos etapas de desarrollo. Durante la primera, entre 2001 y 2008, el gobierno nacional cedió espacio gradualmente a los

GRÁFICO 10.1. Gastos y transferencias por nivel de gobierno a los gobiernos subnacionales



Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015) e INEI (2017).

gobiernos subnacionales. En cambio, en la segunda etapa, entre 2009 y 2015, la estructura de gasto según niveles se ha mantenido prácticamente constante. En esta estructura, el gobierno nacional ejecuta el 60% del gasto; los gobiernos regionales, el 20% y los gobiernos locales, el 20% restante. En 2015 las principales funciones de gasto para los gobiernos locales se orientaron a planificación, transporte y saneamiento, y en el caso de los gobiernos regionales se focalizaron en educación, salud y transporte.

La evolución de las transferencias a los gobiernos subnacionales ha atravesado tres etapas. En la primera (2003-07), empezaron a consolidarse los gobiernos regionales y también el proceso de descentralización, y las transferencias para ambos niveles de gobierno crecieron de manera constante. En la segunda (2008-10), el aumento de las transferencias se moderó para ambos niveles de gobierno. Por último, desde 2011, el crecimiento de las transferencias a los gobiernos regionales se reestableció, mientras que las dirigidas a los gobiernos locales se estabilizaron en S/. 17.000 millones. Un resumen de la situación actual de los ingresos, gastos y transferencias per cápita se muestra en los cuadros 10.1 y 10.2.

Las disparidades fiscales encontradas van de la mano con grandes disparidades socioeconómicas

en el país. Si se toma en cuenta el número de municipalidades existentes, el territorio peruano (1.285.000 km²) y la población (31,15 millones de personas), se puede esperar que exista un alto grado de heterogeneidad. En Perú el 24% de la población vive en zonas rurales. En términos de municipalidades, se calcula que alrededor de 1.400 de ellas son rurales. Esos distritos rurales cuentan con poca población, la cual vive dispersa y presenta un alto grado de pobreza.

Por ello, las transferencias cumplen un rol importante para reducir las disparidades económicas y fiscales. En lo relativo a la capacidad de igualación, las transferencias a los gobiernos regionales perdieron capacidad hasta 2008, año en que empezaron a recuperarse. Antes de 2005 redujeron la dispersión en más del 90%. En 2008-09 la dispersión disminuyó en un 63%, y a partir de 2013 en un 83%. Por otro lado, la capacidad de igualación de las transferencias a los gobiernos locales ha ido mejorando, de un 50% en 2005 a alrededor de un 80% a partir de 2008. En 2004 las transferencias a los gobiernos locales, en lugar de reducir la dispersión, la incrementaron. Esto puede ser resultado de la forma de reparto de las distintas transferencias intergubernamentales.

Actualmente, el arreglo de descentralización fiscal de Perú no incorpora mecanismos explícitos

CUADRO 10.1. Medidas de la tendencia central y variabilidad de los ingresos, gastos y transferencias per cápita de las municipalidades en 2015
(soles)

	Promedio	Mínimo	Máximo	Desv. est.	CV	N° GL con =0
Ingresos	116	0,046	4.183	275	2,37	7
Predial	30	0,003	1.569	97	3,20	641
Derechos y tasas	11	0,003	394	27	2,49	272
Otros ingresos	87	0,046	3.922	215	2,47	11
Gastos	1.246	66,881	45.080	1.659	1,33	—
Planificación	375	0,195	7.646	390	1,04	—
Transporte	204	0,373	26.596	802	3,94	—
Saneamiento	257	0,001	6.771	594	2,31	—
Transferencias	1.118	24,475	46.424	1.612	1,44	—
Canon	247	0,000	9.788	600	2,43	24
Foncomún	298	15,106	2.077	200	0,67	—
Plan de incentivos	75	0,684	6.548	238	3,17	—
Donaciones	364	0,082	40.892	1.574	4,33	—
Recursos ordinarios	284	1,048	11.161	707	2,49	—

Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015) e INEI (2017).

CUADRO 10.2. Medidas de la tendencia central y variabilidad de los ingresos, gastos y transferencias per cápita de los gobiernos regionales en 2015
(soles)

	Promedio	Mínimo	Máximo	Desv. est.	CV
Ingresos	28	8,26	151	28	1,03
Venta de servicios	7	1,60	20	5	0,64
Derechos y tasas	6	1,09	18	4	0,70
Otros ingresos	15	3,15	126	24	1,67
Gastos	1.276	802,63	2.110	384	0,30
Educación	541	2,90	873	207	0,38
Salud	335	4,19	615	137	0,41
Transporte	90	0,36	375	88	0,97
Transferencias	1.221	700,16	2.139	407	0,33
Recursos ordinarios	1.085	604,07	1.968	375	0,35
Canon	68	0,00	417	93	1,37
Donaciones y otros	72	21,22	234	49	0,68

Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015) e INEI (2017).

de igualación (o nivelación) dentro de sus criterios. De esta manera, el presente caso de estudio tiene los objetivos que se detallan a continuación. Primero, se expondrá el contexto nacional de descentralización

fiscal, lo cual incluye el marco legal vigente, las propuestas de reforma previas y los cambios recientes. Segundo, se describirán los ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales para así analizar con

mayor grado de profundidad el efecto de compensación del sistema actual. Tercero, se estimará la necesidad de gasto y capacidad de recaudación para calcular la brecha fiscal. Por último, se presentarán opciones de reforma para mejorar el sistema.

Contexto de la descentralización fiscal

La ruta que se tomará con respecto al proceso de descentralización es incierta porque desde la promulgación del marco legal actual, que entró en vigencia en el período 2001-04, no se han hecho cambios significativos. La eliminación del Consejo Nacional de Descentralización (CND) en 2006 fue el único cambio institucional importante en el gobierno anterior. Se ha producido de manera paulatina un abandono del papel rector del proceso de descentralización por parte del nivel nacional. El antiguo CND perdió la oportunidad de consolidar el proceso debido a que el énfasis estuvo centrado en la planificación a nivel local y regional, dejándose de lado la motivación inicial de proveer a los ciudadanos mejores servicios y bienes públicos locales (con énfasis en la eficiencia). Esto terminó con el anterior gobierno, que decidió su cierre a fines de 2006 y lo reemplazó por un órgano de menor jerarquía dentro de un ministerio. Así, se creó la Secretaría de Descentralización, como un órgano de línea dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros, y su papel ha sido marginal en el proceso, con lo cual se ha generado una sensación de que el monitoreo del proceso está muy debilitado. Por su parte, los ministerios sectoriales tampoco han asumido el papel rector que la legislación establece, y su relación es más fuerte con los gobiernos regionales (debido a la presencia de las direcciones regionales) que con los gobiernos locales. Asimismo, la opinión pública no tiene una buena actitud hacia el proceso de descentralización.¹⁰⁶

Marco legal vigente

En Perú existen tres fuentes de financiamiento para los niveles de gobierno: los ingresos propios, las transferencias y el endeudamiento. Se consideran

ingresos a aquellos generados por las unidades subnacionales, y suelen recibir el nombre de recursos propios. Por lo tanto, abarcan los impuestos, tasas y ventas de servicios. La segunda fuente de financiamiento que se tomará en cuenta es la referida a las transferencias, que son aquellos recursos que se reciben de otro nivel de gobierno (por lo general, el central) por todos los conceptos posibles. Por último, se considerará un tercer gran grupo, que es el del endeudamiento.

Respecto de los ingresos propios, la composición de estos recursos ha permanecido constante a lo largo del tiempo. Así, el gobierno central genera el 95% del total de ingresos, los gobiernos regionales un 1% y los gobiernos locales un 4%. La escasa participación de los gobiernos regionales se debe a su poca capacidad tributaria, la cual se deriva de las escasas atribuciones impositivas que ostentan. Los gobiernos locales sí recaudan impuestos y un mayor monto en tasas y contribuciones, lo que explica su mayor participación (aunque igualmente baja en relación con el gobierno nacional).

El cuadro 10.3 muestra los ingresos recaudados por los gobiernos subnacionales en 2015. En el caso de los gobiernos locales, los ingresos se calculan con la inclusión de Lima Metropolitana y luego excluyendo a esta municipalidad. Esta distinción tiene mucho sentido porque, según cálculos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la capital del país tiene una alta participación dentro del producto interno bruto (PIB) (49,1%) y concentra una gran proporción de la población. Esto genera una distorsión de los datos, la cual debe controlarse para tener una idea de las finanzas subnacionales. Un elemento adicional que justifica esto es que la

¹⁰⁶ Por ejemplo, hace poco se promulgó una ley que prohíbe la reelección de los ahora gobernadores regionales (antes presidentes regionales), ya que el 72% de la población tenía una opinión opuesta a la reelección, debido a que se percibe como “corruptas” a las autoridades subnacionales. Por otro lado, en diciembre de 2014 dos tercios de la población consideraron que la elección de los nuevos gobernadores regionales mantendría las cosas igual que en ese momento (lo cual tenía una valoración negativa) o peor. Asimismo, el 28% de la población cree que la conformación de regiones empeorará la situación actual (IPSOS Perú, 2014).

CUADRO 10.3. Asignación de las capacidades de recaudación, 2015
(en miles de millones de soles)

	Gobiernos locales				Gobiernos regionales	
	con LM	Porcentaje	sin LM	Porcentaje	Porcentaje	
Impuestos	1.810	36%	1.039	29%	—	—
Predial	794	16%	669	18%	—	—
Alcabala	579	12%	229	6%	—	—
Patrimonio vehicular	230	5%	51	1%	—	—
A las apuestas y otros	143	3%	71	2%	—	—
Derechos y tasas	147	3%	328	9%	131	26%
Venta de servicios	771	16%	545	15%	154	30%
Otros ingresos	427	9%	740	20%	228	44%
Total	4.900	100%	3.672	100%	513	100%

Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015) e INEI (2017).

Municipalidad Metropolitana de Lima recibe un tratamiento especial como gobierno regional.

Según el Decreto Legislativo 776, los impuestos municipales son el predial, que grava el valor de los predios urbanos y rústicos; el de alcabala, que grava las transferencias de inmuebles urbanos y rústicos a título oneroso o gratuito; el de patrimonio vehicular, que grava la propiedad de los vehículos, automóviles, camionetas, camiones, buses y ómnibus, con una antigüedad no mayor de tres años; y el impuesto a las apuestas, que grava los ingresos de las entidades organizadoras de eventos hípicas y similares, en las que se realicen apuestas. Asimismo, según el inciso 3 del artículo 192 y por el artículo 74 de la Constitución Política del Perú, las municipalidades crean, modifican y suprimen contribuciones o tasas, y otorgan exoneraciones, dentro de los límites que fije la ley.

Respecto de las responsabilidades de gasto, en el caso de las municipalidades el mayor peso recae en la función de planificación y gestión (27%). Esto tiene sentido, dado que proveen directamente servicios a la población y también se encargan de la recaudación de impuestos locales y la administración de varios de los servicios mencionados, lo que implica un costo administrativo importante. Luego siguen los rubros de transporte (16%), saneamiento (13%) y ambiente (8%), los cuales están

vinculados a las competencias que tienen las municipalidades. En el caso de los gobiernos regionales, los dos principales rubros de gasto son educación (41%) y salud (27%). Estas cifras están vinculadas a las direcciones regionales de salud y educación que son las áreas más importantes desde el punto de vista financiero de los gobiernos regionales. En el cuadro 10.4 se aprecian los montos destinados a las distintas funciones de gasto de los gobiernos subnacionales y del gobierno central en 2015. Se puede apreciar que, para las funciones de educación y planificación, las responsabilidades de gasto recaen más sobre el nivel subnacional. En el cuadro 10.2 anterior, se observa que el gobierno central asume un gasto superior al 50% del total para los rubros agropecuario, vivienda, transporte, protección social, previsión social y seguridad. Esto es lógico, puesto que el gobierno central puede reducir costos al ofrecer los servicios mencionados a toda la población peruana al utilizar economías de escala. Por otro lado, en el caso de las funciones de ambiente, saneamiento, y cultura y deporte, los gobiernos subnacionales tienen asignada una mayor responsabilidad de gasto.

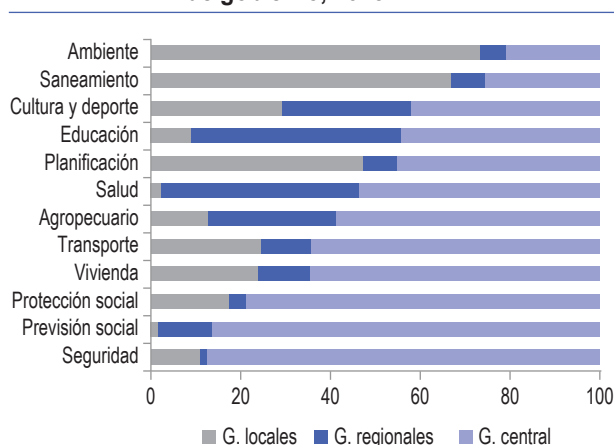
La brecha fiscal se ve ampliada por la desigual distribución de la base tributaria y por las responsabilidades de gasto, las cuales varían para cada municipalidad. Esta situación sugiere un rol igualador

CUADRO 10.4. Asignación de la responsabilidad de gasto, 2015
(en miles de millones de soles)

Función de gasto	Gobiernos locales	Gobiernos regionales	Total gob. subnacionales	Gobierno central
Educación	1.975	10.391	12.365	9.759
Planificación	6.418	1.057	7.475	6.122
Salud	330	6.235	6.564	7.592
Transporte	3.214	1.419	4.632	8.376
Saneamiento	2.347	277	2.624	894
Ambiente	1.856	142	1.997	531
Previsión social	225	1.576	1.802	11.363
Agropecuario	552	1.240	1.792	2.549
Cultura y deporte	767	762	1.529	1.105
Vivienda	882	425	1.307	2.358
Seguridad	1.019	167	1.186	8.149
Protección social	945	192	1.136	4.231
Deuda pública	249	193	442	9.623
Comercio	244	40	284	310
Industria	17	195	213	109
Energía	115	76	191	1.523
Turismo	58	116	173	360
Comunicaciones	28	45	73	989
Defensa	0	63	63	7.178
Pesca	4	47	51	308
Trabajo	8	41	50	499
Minería	0	13	13	112

Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015) e INEI (2017).

GRÁFICO 10.2. Asignación de responsabilidad de gasto en porcentajes para cada nivel de gobierno, 2015



Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015) e INEI (2017).

para las transferencias. Las transferencias en su totalidad reducen la brecha fiscal, pero algunos de sus componentes por sí solos pueden acrecentar la brecha. El análisis de las transferencias incorpora diversos rubros. En términos generales para los gobiernos locales y regionales, existen tres grupos de transferencias: i) recursos determinados, esto es: aquellos establecidos en una norma legal que indica que una parte de ciertos recursos recaudados por el gobierno nacional debe ser transferida a los niveles regionales y locales, ii) donaciones de capital y transferencias corrientes de distintas fuentes, y iii) recursos ordinarios, es decir: transferencias que realiza el gobierno nacional de manera discrecional como parte de los fondos de desarrollo de infraestructura a nivel local, o programas que

CUADRO 10.5. Transferencias a gobiernos subnacionales, 2015
(en miles de millones de soles)

Tipos de transferencias	Gob. locales	Porcentaje	Gob. regionales	Porcentaje
Recursos determinados	249	1%	228	1%
Foncomún	4.986	32%	0	0%
Canon	3.714	24%	1.087	5%
Regalías	618	4%	111	0%
Plan de incentivos	1.078	7%	0	0%
Donaciones	1.431	9%	1.239	5%
Recursos ordinarios	3.643	23%	20.593	89%
Total	15.720	100%	23.258	100%

Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015) e INEI (2017).

tienen los diversos ministerios que llevan a cabo actividades con los gobiernos locales. En el cuadro 10.5 se aprecian los montos y porcentajes de los tipos de transferencias recibidos por los gobiernos subnacionales en 2015. Cabe resaltar que, para los gobiernos regionales, las transferencias de recursos ordinarios conforman el 89% de sus transferencias.

En el rubro de recursos determinados, se encuentran el Fondo de Compensación Municipal (Foncomún), los seis tipos de cánones existentes, las regalías y el plan municipal de incentivos. Además, los gobiernos regionales cuentan con la renta de aduana y la eliminación de exoneraciones, pero no reciben Foncomún ni transferencias del plan de incentivos. Las dos principales transferencias dentro de este rubro son el Foncomún y el canon, que ha cobrado especial importancia en la última década. Estas transferencias conforman un porcentaje del impuesto a la renta, las regalías o derechos de producción. El monto transferido total se reparte en dos etapas. En la primera, se define el monto transferido total a los gobiernos locales, a los gobiernos regionales y a otras entidades como un conjunto. La participación de cada grupo está determinada por ley. En la segunda etapa, se define cuánto le corresponde a cada

gobierno distrital, provincial y regional particular. Esta participación suele calcularse como un índice ponderado que incluye indicadores de pobreza y población, y a los distritos más poblados o más pobres les corresponden más transferencias.

El Foncomún es un fondo establecido en el inciso 4 del artículo 193 de la Constitución Política del Perú con el objetivo de promover la inversión en las diferentes municipalidades del país, con un criterio redistributivo en favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del país. Para evitar que las municipalidades queden desfinanciadas se establece que cada municipalidad debe recibir un monto mínimo equivalente a ocho unidades impositivas tributarias (UIT), lo cual para el año 2015 correspondía a S/. 30.800. Asimismo, se asegura que se le dará un tratamiento especial a las zonas rurales.

La fuente de recursos del Foncomún proviene de tres impuestos. El primero de ellos es el impuesto de promoción municipal (IPM), que es una sobretasa del impuesto general a las ventas¹⁰⁷ (IGV) y representa la mayor proporción relativa (95%). En segundo lugar, hay dos impuestos menores: el impuesto al rodaje (4%), que es un impuesto que se aplica a la venta de combustibles pero que es muy pequeño, y el de las embarcaciones de recreo (1%), que grava estos bienes de lujo y que por un criterio de equidad se transfiere a las municipalidades. El procedimiento de distribución del Foncomún comprende tres fases: asignación geográfica por provincias, asignación interdistrital y ajuste de la asignación distrital de modo que ninguna municipalidad reciba menos de ocho UIT o del monto transferido por concepto de Foncomún en 2009.

¹⁰⁷ Generalmente se cree que la tasa del IGV en el país es de un 18% sobre el valor de venta de todos los bienes y servicios en Perú, pero esta tasa se desagrega en 16 puntos porcentuales que van al gobierno nacional y 2 puntos porcentuales que corresponden al IPM. Por lo tanto, lo que se observa es que los recursos del Foncomún son muy procíclicos, debido a que este fondo está altamente correlacionado con la actividad económica. Dado el elevado crecimiento observado en los últimos años, los recursos a transferir se han incrementado de manera considerable.

El canon se define como la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación de recursos naturales de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 27.506 de 2001. Los cánones existentes son seis: minero, hidroenergético, gasífero, pesquero, forestal, y canon y sobrecanon petrolero. Para efecto de la distribución de los recursos del canon, se considera como área de influencia el área de los gobiernos locales y regionales en cuya circunscripción se explotan los recursos naturales. Cuando los lugares de dicha explotación se encuentran en varias circunscripciones, la distribución se realiza en proporción a la producción de cada unidad productiva. No obstante, la legislación determina que el 20% del canon debe ser repartido a los gobiernos regionales. Finalmente, los recursos del canon se transfieren a los gobiernos regionales y locales en hasta 12 cuotas mensuales consecutivas durante el período comprendido entre junio y mayo del año siguiente.¹⁰⁸

El plan municipal de incentivos se creó en 2010 con la Ley 29.332 para alinear incentivos entre el nivel nacional y los municipios. Se trata de fondos a los que tienen acceso las municipalidades que cumplen ciertas metas establecidas dentro del esquema de presupuesto por resultados que se viene implementando en el país.¹⁰⁹ Si bien el monto no es muy considerable (9% del total de transferencias por recursos determinados), las municipalidades le están prestando cada vez mayor atención.

La renta de aduanas se creó por la Ley 27.613, que establece que en los departamentos donde se encuentran ubicadas las aduanas, el 2% de lo recaudado por concepto de aranceles se destina a los respectivos gobiernos regionales. Dado que la principal aduana está ubicada en la provincia del Callao, el grueso de la renta de aduana se asigna a esta provincia, que cuenta con un gobierno regional.¹¹⁰

Por último, el rubro eliminación de exoneraciones se refiere a algunos departamentos de la selva peruana en donde existen exoneraciones de algunos impuestos nacionales que han generado distorsiones y que no han beneficiado a la población.

En algunos casos, como el del departamento de San Martín, se logró negociar la eliminación de estas exoneraciones a cambio de recibir un monto fijo de dinero cada año.

Con respecto al uso de las transferencias, en el caso del Foncomún los recursos recibidos son no condicionados, mientras que en caso del canon existe una condicionalidad abierta debido a que, en virtud de su volatilidad, los recursos deben ser utilizados en obras de infraestructura. No obstante, desde 2006 se permite que los gobiernos regionales y locales utilicen hasta un 20% de los recursos provenientes de los cánones para mantener la infraestructura generada por los proyectos de impacto regional y local. Asimismo, de dicho porcentaje pueden destinar hasta un 5% para financiar la elaboración de perfiles correspondientes a los proyectos de inversión pública que se enmarquen en los planes de desarrollo concertados que correspondan. Sin embargo, debe mencionarse que el control de este tipo de gastos todavía no es muy completo.

¹⁰⁸ Excepto en 2007, cuando se transfirió en el mes de junio todo el monto anual, lo cual significó un shock de ingresos muy fuerte ese año en un contexto de una importante alza de los precios de los minerales.

¹⁰⁹ En este caso, lo que se busca es que las municipalidades se sientan motivadas para cumplir con metas que los diversos sectores del nivel nacional deben alcanzar dentro de los planes presupuestales que deben implementar dentro de la estrategia de presupuesto por resultados. Si no cumplen con las metas impuestas en aspectos relevantes para el nivel nacional (mejora de la inversión pública, incremento de la recaudación municipal, disminución de la desnutrición crónica, simplificación administrativa, entre otros), no reciben ningún monto. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), junto con el sector responsable del programa presupuestal, establece las metas y verifica el cumplimiento. El dinero que se recibe solo puede gastarse en las áreas ya mencionadas.

¹¹⁰ La Provincia Constitucional del Callao es un territorio que fue creado bajo un régimen especial en el siglo XIX y ha mantenido un rango de departamento. Por otra parte, su importancia económica, derivada del hecho de que allí se encuentran ubicados el principal puerto y el principal aeropuerto del país, determinó que en la reforma de 2001 se conformara un gobierno regional ubicado en su territorio, donde además existe una municipalidad provincial. Esto implica que dos niveles de gobierno tienen jurisdicción sobre un mismo territorio.

Propuestas de reforma y cambios recientes

La situación de disparidad y la pugna por el acceso a los recursos generados por las industrias extractivas han generado propuestas para modificar el actual sistema de transferencias. Existe hoy en día en el país una discusión a nivel académico (con apoyo de la cooperación internacional) más que de los formuladores de políticas (propuestas de normas en el Congreso de la República) acerca de introducir modificaciones al esquema de descentralización del país. Sin embargo, hasta el momento las propuestas no han tenido mayor incidencia en la generación de políticas públicas, debido a la falta de voluntad para implementar reformas y también al ambiente sociopolítico local.

En este contexto, cuatro proyectos de ley buscan modificar las condiciones del canon. En términos generales, las iniciativas legislativas muestran preocupación por los conflictos sociales en zonas vulnerables. Ante ello, plantean incrementar los recursos asignados a centros poblados y a proyectos productivos. También buscan resolver el problema de la vulnerabilidad de las transferencias al ciclo económico mediante la creación de un fondo de compensación. Los últimos tres proyectos están más relacionados con la descentralización política, y han surgido como respuesta a los casos de corrupción de los gobiernos locales y regionales. En general, buscan limitar las facultades de las autoridades locales. En el anexo 10.1 se detallan otros proyectos de ley, orientados a mejorar el sistema de transferencias.

Por el lado académico, existen propuestas planteadas en estudios referentes al tema de las transferencias, que proponen realizar cambios integrales al sistema de transferencias, y otros estudios en los que se sugieren cambios menores al sistema de transferencias vigente. Hay muchas ideas orientadas a introducir mejoras en los criterios de asignación del sistema de transferencias intergubernamentales, así como en la coordinación de las mismas. No obstante, se está en presencia de una situación en la cual la percepción de la población acerca del proceso no es positiva y existe un alto nivel de conflictividad asociado a la minería,

que se ve exacerbado por la reducción del canon, por lo que las propuestas no han sido llevadas a cabo. En el anexo 10.2 todo esto se detalla con mayor profundidad.

Disparidades regionales e igualdad fiscal

Gobiernos locales

La dispersión de las variables fiscales de los gobiernos locales es mucho mayor que la disparidad de las variables fiscales de los gobiernos regionales. Este resultado es esperable, en la medida en que existen muchas más unidades municipales, las cuales presentan una mayor heterogeneidad debido a disparidades en la capacidad de pago tributaria, rubro en el cual se observa una clara diferenciación entre zonas urbanas y rurales. Asimismo, la presencia del canon, que solamente es recibido por las zonas productoras, genera también una fuerte disparidad. Por lo tanto, los factores antes mencionados hacen que los valores extremos de las variables fiscales de los gobiernos locales sean muy superiores a los valores medios.

Ingresos propios

El ingreso propio per cápita es la variable fiscal con mayor dispersión para los gobiernos locales. Este factor se mantiene pese a que la dispersión del ingreso per cápita relativo al valor medio (coeficiente de variabilidad) se ha reducido en la mitad durante el período analizado, de 2001 a 2015. El ingreso per cápita máximo va de S/. 2.582 a más de S/. 5.000 según el año. El ingreso per cápita mínimo fue S/. 0 (en 2015 para siete municipalidades) para la mayoría de los años. El ingreso per cápita promedio ha crecido gradualmente de S/. 35 a S/. 116 entre 2001 y 2015. Por último, la distribución del ingreso per cápita es fuertemente asimétrica a la derecha. Esta característica muestra que las zonas urbanas son las que tienen el mayor potencial de recursos propios, lo cual genera valores extremos superiores, mientras que para la mayoría de las municipalidades los recursos propios son exiguos.

Los gobiernos locales recaudaron S/. 1.586 millones en 2001 y S/. 5.723 millones en 2015, lo cual equivale a S/. 35 y S/. 116 por persona, respectivamente. Es decir, en 15 años los gobiernos locales incrementaron su recaudación en un 261%. Por su parte, el ingreso por persona se ha incrementado en mayor medida. Entre 2001 y 2015, el ingreso promedio y el ingreso medio por persona se han elevado en un 230% y un 319%, respectivamente. El cuadro 10.6 muestra que el coeficiente de variabilidad se redujo notablemente hasta 2005 (de 4,22 a 2,78) y a partir de entonces ha disminuido en menor medida (hasta 2,37). Asimismo, cabe resaltar que el número de municipalidades con un ingreso igual a cero se ha reducido para 2015, luego de fluctuar entre 15 y 34 municipalidades.

En el gráfico 10.3, se expresan las principales características de los ingresos totales per cápita de las municipalidades. En el gráfico 10.3a se puede apreciar que la relación entre la densidad y el ingreso en soles per cápita ha evolucionado en el

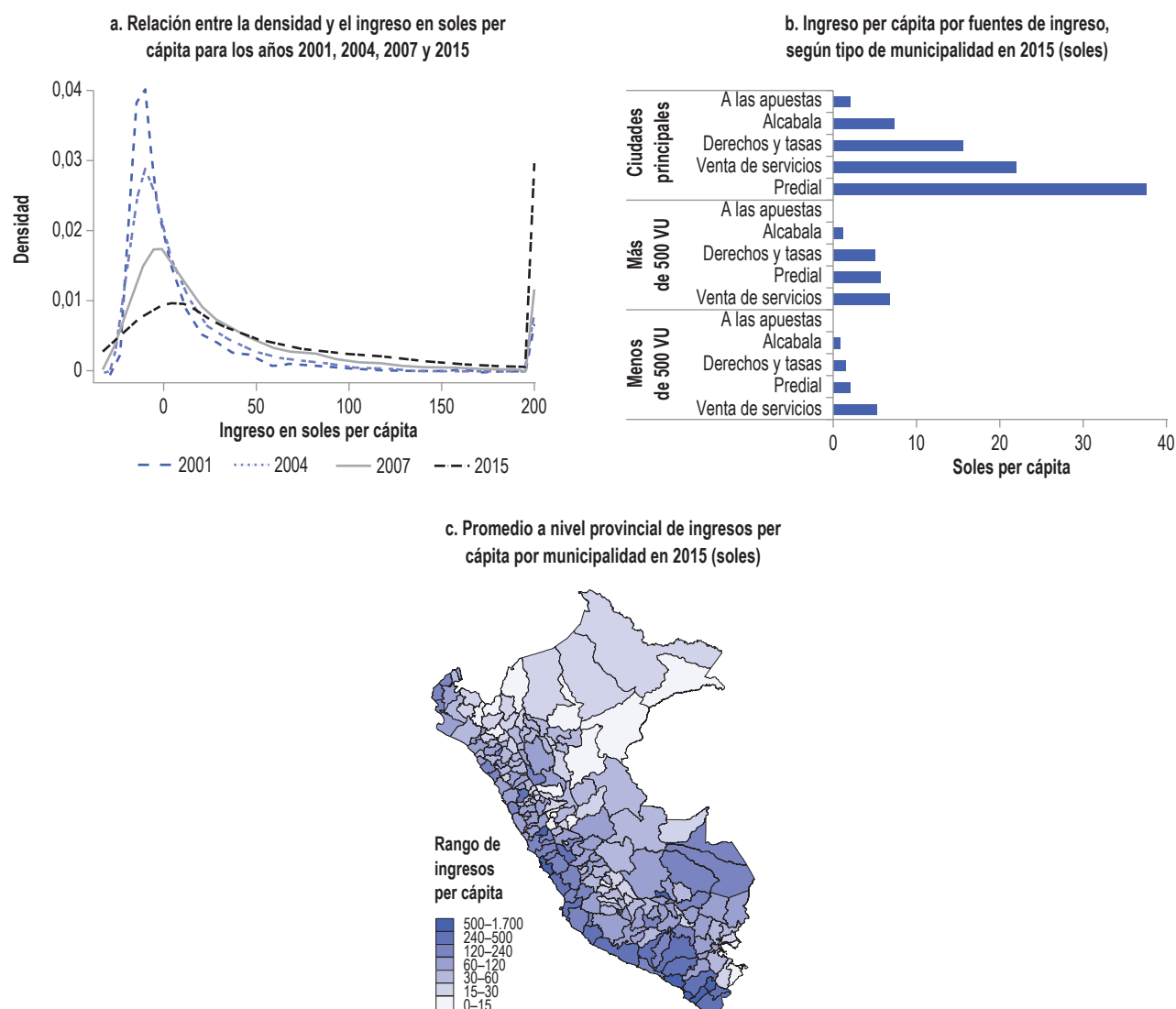
tiempo. En 2001 se observa que a mayor densidad, menor ingreso en soles per cápita. No obstante, en 2015 un grupo de municipalidades con alta densidad recaudaron un alto ingreso en soles per cápita. En el gráfico 10.3b se desglosan las fuentes de ingreso según la clasificación de las municipalidades del plan de incentivos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que las divide en: i) ciudades principales, ii) ciudades no principales con más de 500 viviendas urbanas y iii) ciudades no principales con menos de 500 viviendas urbanas. Se puede apreciar que las ciudades principales recaudan la mayor cantidad de impuesto predial entre los tres tipos de municipalidades. Para las ciudades no principales, la venta de servicios representa su mayor fuente de recaudación. Finalmente, en el gráfico 10.3c, se observa el promedio a nivel provincial de ingresos per cápita por municipalidad en 2015. Así, se destaca que las municipalidades con mayores ingresos se ubican en el sur del país, mientras que aquellas con el menor ingreso se encuentran en el norte y sobre todo en la región de la selva del país.

CUADRO 10.6. Medidas de tendencia central y variabilidad de los ingresos per cápita de los gobiernos locales, 2001–2015
(soles)

Año	Promedio	Mínimo	Máximo	Desv. est.	CV	N° GL con ing=0	N° GL
2001	35	0,012	3.744	148	4,22	18	1.645
2002	40	0,001	3.766	155	3,92	29	1.623
2003	37	0,010	3.719	129	3,51	23	1.687
2004	42	0,000	3.561	130	3,10	17	1.709
2005	51	0,002	3.377	140	2,78	24	1.740
2006	55	0,008	2.677	132	2,39	34	1.740
2007	62	0,002	2.613	154	2,48	14	1.762
2008	72	0,008	2.582	166	2,31	19	1.827
2009	86	0,039	5.257	257	2,99	21	1.818
2010	88	0,003	4.191	236	2,68	32	1.823
2011	87	0,002	3.529	199	2,28	22	1.832
2012	98	0,001	4.358	224	2,28	29	1.838
2013	110	0,047	3.938	260	2,35	26	1.838
2014	117	0,008	5.374	291	2,49	15	1.846
2015	116	0,046	4.183	275	2,37	7	1.854

Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015) e INEI (2017).

GRÁFICO 10.3. Características de los ingresos per cápita de las municipalidades



Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015) e INEI (2017).

Cabe resaltar que, en montos absolutos, más del 50% de los ingresos propios son generados en los distritos de la capital del país. Esto es una muestra de la importancia de la concentración de la población y la actividad económica en Lima, lo que se manifiesta en una distribución desigual de la base tributaria local. Por otro lado, la creación de administraciones tributarias, como el Servicio de Administración Tributaria (SAT) en la ciudad de Lima, ha permitido elevar la recaudación, lo cual —sumado al mayor poder adquisitivo de la población en la capital— ha

llevado a que este modelo desconcentrado se implemente también en otras ciudades del país.

Gastos

El gasto per cápita es la variable fiscal con menor dispersión para los gobiernos locales. Además, la dispersión del gasto per cápita relativa al valor medio (coeficiente de variabilidad) se mantiene casi constante durante el período de análisis. El gasto per cápita máximo ha crecido de alrededor de S/. 5.000 entre 2001 y 2005 a más de S/. 45.000

en 2015. El gasto per cápita mínimo ha crecido gradualmente de S/. 5 a S/. 126 entre 2001 y 2013, para luego reducirse a 0 en 2015. Por otro lado, el gasto per cápita promedio ha crecido de forma progresiva de S/. 191 a S/. 1.245 entre 2001 y 2015. Por último, la distribución del gasto per cápita es fuertemente asimétrica a la derecha.

Los gobiernos locales ejecutaron gasto valor de 3.727 millones de soles en el 2001 y 21.270 millones de soles en el 2015, que equivalen a 191 soles y 1.245 soles por persona respectivamente. Es decir, en 15 años, el gasto ejecutado por los gobiernos locales se incrementó en 471%. Por su parte, el ingreso por persona se ha incrementado en mayor medida. Entre el 2001 y el 2015, el ingreso promedio y el ingreso medio por persona se han incrementado en 551% y 537% respectivamente. El cuadro 10.7 muestra que con respecto a la variabilidad relativa del gasto per cápita, el coeficiente de variabilidad del gasto per cápita ha variado alrededor de 0,42.

CUADRO 10.7. Medidas de tendencia central y variabilidad de los gastos per cápita de los gobiernos locales, 2001–15
(soles)

Año	Promedio	Mínimo	Máximo	Desv. est.	CV
2001	191	5	5.173	256	1,34
2002	232	17	4.128	262	1,13
2003	258	11	4.733	297	1,15
2004	349	51	4.533	307	0,88
2005	333	42	5.255	341	1,03
2006	496	3	11.285	622	1,26
2007	594	35	11.294	787	1,32
2008	826	92	18.384	1.079	1,31
2009	929	104	22.365	1.137	1,22
2010	1.000	107	40.304	1.665	1,67
2011	1.025	78	33.905	1.335	1,30
2012	1.284	125	20.596	1.387	1,08
2013	1.375	126	28.972	1.738	1,26
2014	1.505	38	33.219	1.756	1,17
2015	1.245	0	45.080	1.659	1,33

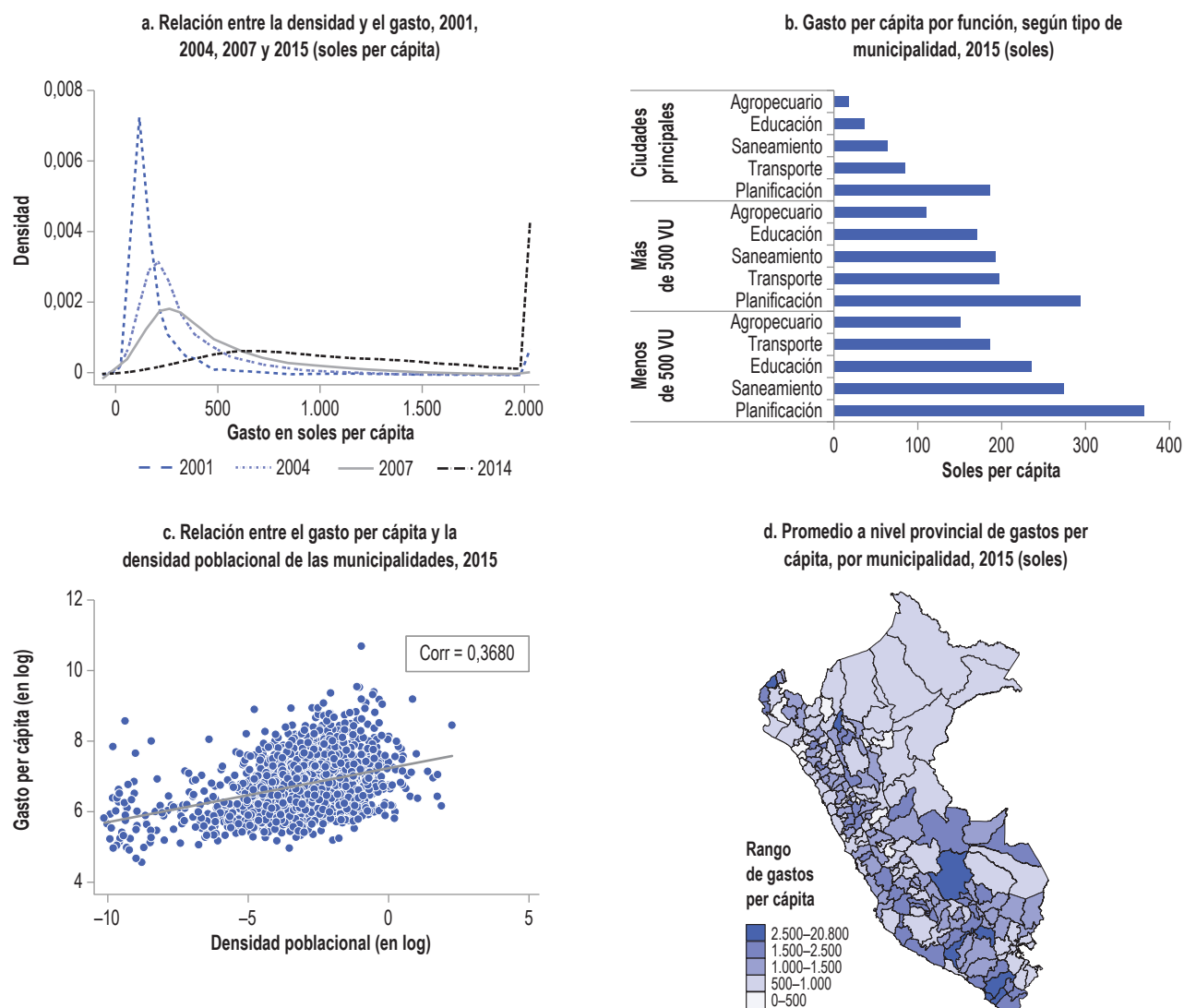
Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015) e INEI (2017).

En el gráfico 10.4, se presentan las principales características de los gastos totales per cápita de las municipalidades. En el gráfico 10.4a, se puede apreciar que la relación entre la densidad y el gasto en soles per cápita se ha ido suavizando a través de los años. En 2015 se observa que un grupo de municipalidades con alta densidad tuvo un gasto elevado en soles per cápita. Se puede intuir que estas municipalidades también recibieron un alto ingreso en soles per cápita. En el gráfico 10.4b, se analizan las funciones de gasto según el tipo de municipalidad en 2015. Así, se puede apreciar que el rubro más abultado para los tres tipos de municipalidades es el de planificación y gestión, debido a la mayor carga administrativa que presenta una municipalidad por la mayor cobertura de servicios que ofrece y por el creciente gasto de inversión que genera un aumento del gasto corriente para poder operar y mantener la infraestructura. En el gráfico 10.4c, se muestra la relación entre el gasto per cápita y la densidad poblacional de las municipalidades en 2015. El gráfico indica que existe una correlación positiva de 0,3680, es decir: a mayor densidad poblacional, las municipalidades tienen un mayor gasto per cápita. Este resultado se puede explicar por los incentivos electorales relacionados con la reelección. De esta manera, es menos costoso y más ventajoso invertir en cubrir las necesidades de aquellas personas que habitan en un conglomerado urbano, puesto que representan una mayor cantidad de votantes, mientras que aquellos que viven en conglomerados rurales no reciben este tratamiento (sesgo anti-rural). Finalmente, el gráfico 10.4d muestra que el promedio a nivel provincial del gasto per cápita es mayor en el sur del país.

Capacidad de igualación de las transferencias

A continuación, se examinará qué capacidad de igualación tiene el actual sistema de transferencias intergubernamentales. Se analizará en qué medida este sistema compensa los desequilibrios existentes, y se verá que el nivel de la brecha se reduce significativamente y que la dispersión también tiene la misma dinámica.

GRÁFICO 10.4. Características de los gastos totales per cápita de las municipalidades



Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015) e INEI (2017).

El cuadro 10.8 exhibe los resultados de las brechas una vez que se incorporan las transferencias por toda fuente para los años 2013, 2014 y 2015. Claramente resalta que, en promedio, los gastos calzan con los ingresos. Esto no debe llamar la atención, ya que —debido a la poca capacidad de endeudamiento de las municipalidades— existe en la práctica una restricción presupuestal que obliga a que el total de gastos sea igual a la suma de las fuentes de financiamiento. En ese sentido, el término de “brecha” en este caso debería entenderse

como la diferencia entre todos los ingresos (incluidas las transferencias) y los gastos efectuados.

Si se concentra la evaluación en el coeficiente de variabilidad, se observa que la distribución desigual de las bases tributarias y la generación de bases tributarias más explotables en zonas urbanas explican la alta desigualdad que se genera si solo se consideran los ingresos propios. Luego se observa, de manera diferente a la esperada, que el canon reduce la desigualdad solo en una pequeña medida. Si bien el grado de desigualdad

CUADRO 10.8. Disparidades en el ingreso nominal per cápita más las transferencias y los gastos de los gobiernos locales, 2013–2015

	Ingresos	+ Canon	++ Foncomún	+++ PI	++++ Donaciones	+++++ RROO	Gastos
2013	Prom.	110	557	829	1.011	1.281	1.375
	Mín.	0	0	79	84	118	126
	Máx.	3.938	16.990	17.117	17.185	17.317	28.972
	SD	260	1.061	1.080	1.085	1.310	1.738
	CV	2,35	1,90	1,30	1,21	1,02	1,26
2014	Prom.	117	499	796	1.112	1.424	1.505
	Mín.	0	0	82	86	124	38
	Máx.	5.374	19.617	19.982	20.006	21.125	33.219
	SD	291	1.019	1.043	1.104	1.614	1.756
	CV	2,49	2,04	1,31	1,28	1,13	1,17
2015	Prom.	116	420	718	950	1.233	1.245
	Mín.	0	0	108	110	120	67
	Máx.	4.183	19.818	20.199	20.247	46.529	45.080
	SD	275	897	925	961	1.672	1.659
	CV	2,37	2,14	1,29	1,21	1,36	1,33

Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015) e INEI (2017).

se mantiene en niveles similares, se observa que la fuente de la misma sería diferente, puesto que el canon está orientado solo a las zonas donde se desarrollan proyectos vinculados a industrias extractivas.

De igual manera, se puede apreciar que las transferencias que reducen esta desigualdad de manera contundente son las del Foncomún, dado que los coeficientes de desigualdad disminuyen de manera significativa en los tres años analizados. Esto se explica porque el Foncomún se reparte en todas las municipalidades y tiene un monto mínimo mensual a transferir que en zonas poco pobladas implica que los ingresos fiscales por toda fuente per cápita se incrementen.

Existen otras razones que pueden complementar la explicación anterior. En primer lugar, en zonas donde el canon es importante (rurales y poco pobladas), las transferencias recibidas provenientes del Foncomún son relativamente mucho menores que los recursos obtenidos vía canon. De la misma manera, en zonas donde el canon no está presente,

el Foncomún eleva considerablemente los ingresos fiscales por toda fuente per cápita. Estos efectos obrarían en la misma dirección de reducir los coeficientes de desigualdad.

Con respecto a las otras transferencias (plan de incentivos, donaciones y recursos ordinarios), se observa que no modifican drásticamente los resultados obtenidos cuando se incluye al Foncomún. Esto es porque los recursos de estas transferencias no son muy altos. Sin embargo, con respecto a los recursos ordinarios, ya se ha mencionado que en los últimos años han subido, lo cual ha elevado el gasto de los gobiernos locales en el agregado, pero no tienen un efecto significativo en la reducción de la desigualdad, y esto abre un espacio importante para introducir algunos cambios en la asignación de estas transferencias.

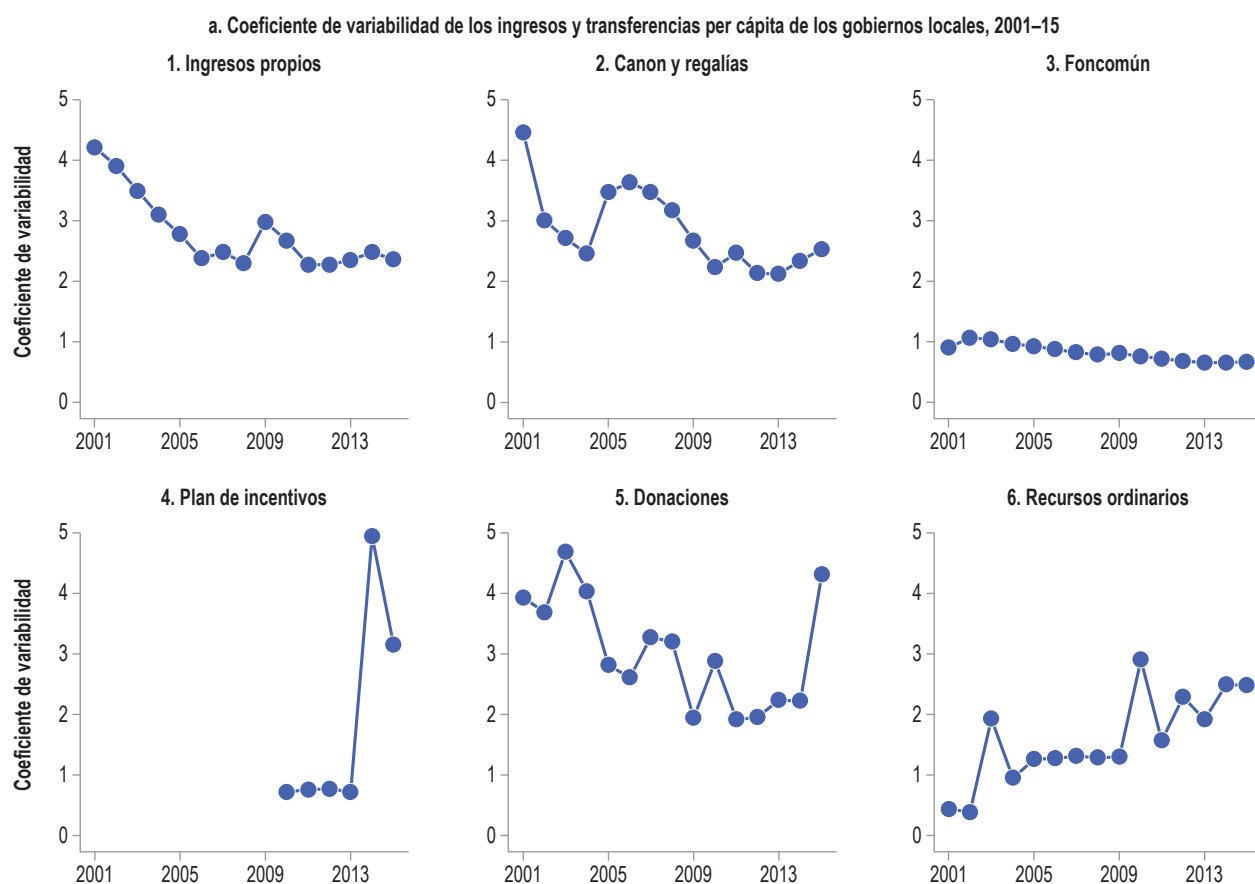
En el gráfico 10.5 se presentan las características de las transferencias a gobiernos locales. El gráfico 10.5a muestra el coeficiente de variabilidad de los diferentes tipos de transferencias en el período 2001–15. Para realizar un análisis de la capacidad

igualadora de las transferencias, se dividen las fuentes en tres grupos según qué tanto dependen el monto y el modo de distribución de decisiones del gobierno central. El grupo 1 comprende los ingresos propios y el canon y las regalías, que son independientes del gobierno central y dependen de las actividades económicas en cada gobierno local. El grupo 2 corresponde al Foncomún, que abarca las transferencias orientadas a ser igualadoras, y por ley es independiente del gobierno central. El grupo 3 corresponde al plan de incentivos (PI), a las donaciones y a los recursos ordinarios (RROO), que son las transferencias cuyo monto y modo de distribución decide el gobierno. Al año 2015, todas las fuentes equivalían a S/. 20.000 millones. El primer grupo representaba un 45% (25% ingresos propios y 20% canon), el segundo un 25% y el tercero un 30% (18% RROO, 7% donaciones y 5% PI).

Para controlar por población, analizamos la distribución de las transferencias per cápita, en lugar de las totales, por gobierno local. El primer gráfico muestra la variabilidad de cada fuente de ingreso de modo independiente. Como se esperaba, la variabilidad de las fuentes del primer grupo es alta, pero ha ido reduciéndose en el tiempo hasta estabilizarse en poco más del doble del Foncomún. Se puede ver que este último consigue mantener su propósito, al tratarse de las transferencias con distribución más homogénea. El problema radica en la variabilidad de las transferencias del tercer grupo (RROO, donaciones y PI), que es elevada y está en crecimiento. A la fecha estas son tan o más dispares que el canon.

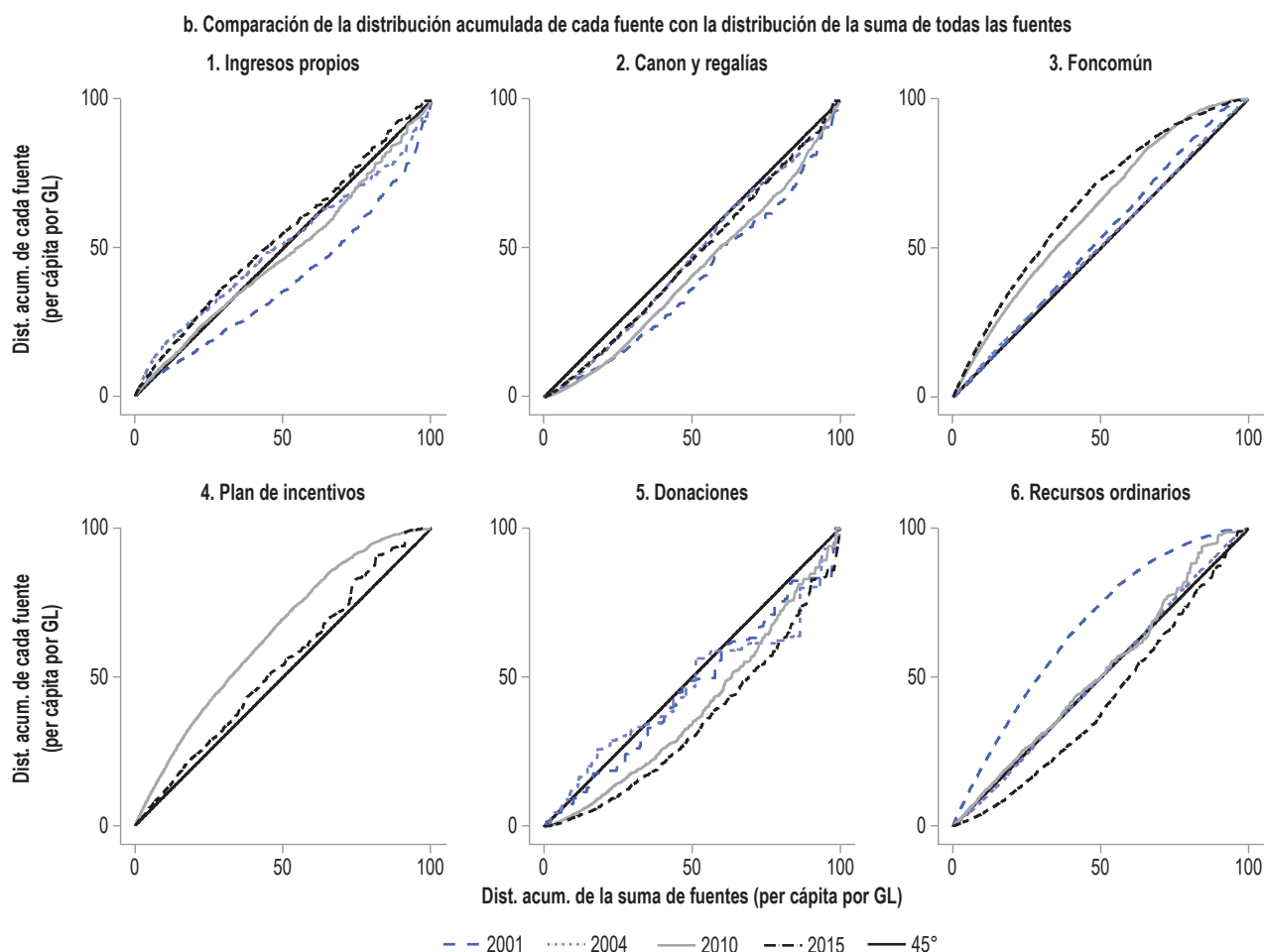
El gráfico 10.5b muestra la distribución de cada fuente en relación con la distribución de la suma de

GRÁFICO 10.5. Características de las transferencias a gobiernos locales, 2001–15



(continúa en la página siguiente)

GRÁFICO 10.5. Características de las transferencias a gobiernos locales, 2001–15 (continuación)



Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015) e INEI (2017).

fuentes. Las que están por encima de la línea de 45° son igualadoras, las que están por debajo son desigualadoras. Las fuentes del primer grupo cada vez son menos desigualadoras, aunque no llegan a ser igualadoras. El segundo grupo, conformado por el Foncomún, es el que tiene las transferencias más igualadoras, y cada vez lo son más. El caso de las transferencias del tercer grupo es curioso, pues cada vez son más desigualadoras (donaciones), aunque empiecen siendo igualadoras (RROO y PI). Nótese la similitud que existe entre RROO y canon en ambos gráficos a partir de 2013. Del mismo modo, en 2015 el monto distribuido por ambas fuentes fue similar. Lo que las diferencia es que una depende del gobierno central y la otra, no.

Gobiernos regionales

Los gobiernos regionales no recaudan impuestos, por lo que la brecha fiscal per cápita antes de transferencias de los gobiernos regionales es ligeramente superior a la brecha fiscal per cápita antes de transferencias de los gobiernos locales. Esto está en línea con el hecho de que la participación de los ingresos propios es ínfima en este nivel de gobierno (5%). Los gobiernos regionales no reciben transferencias de Foncomún ni del plan de incentivos.

Ingresos propios

La dispersión de los ingresos propios per cápita de los gobiernos regionales es notable y varía

fuertemente en el tiempo, aunque en todos los casos los ingresos propios representan una fracción mínima de los ingresos totales. El ingreso propio per cápita va de menos de S/. 4 a más de S/. 300. Por otro lado, entre 2003 y 2015 el ingreso per cápita promedio se ha duplicado, pues pasó de S/. 14 a S/. 27. Se debe considerar que, dada la poca relevancia que tienen para las finanzas regionales los ingresos propios, debido a las limitadas capacidades tributarias con que cuentan estos gobiernos, los datos presentados deben considerarse de manera relativa.

En el gráfico 10.6 se exhiben las principales características de los ingresos totales per cápita de los gobiernos regionales. El gráfico 10.6a muestra los departamentos ordenados según la diferencia de sus ingresos entre 2015 y 2004. Se puede apreciar que cinco departamentos (Loreto, Tumbes, Amazonas, Junín y Pasco) tienen un ingreso per cápita menor en el año 2015 en comparación con el de 2004, mientras que Moquegua incrementó su ingreso per cápita en mayor medida. En el gráfico 10.6b se puede apreciar que los gobiernos regionales

generan sus ingresos sobre todo por la venta de servicios y otros ingresos variados. Finalmente, en el gráfico 10.6c se observa que los ingresos per cápita de los gobiernos regionales del país son bajos y que los departamentos de Moquegua y Tacna recaudan la mayor cantidad de ingresos totales per cápita.

Gastos

La dispersión del gasto per cápita de los gobiernos regionales es menor que la dispersión de los ingresos, y además se mantiene prácticamente constante durante el período de análisis. El gasto per cápita va de S/. 1 a S/. 2.917. Por otro lado, entre 2003 y 2015 el gasto per cápita medio se ha triplicado, pasando de S/. 383 a S/. 1.227. Los gobiernos regionales ejecutaron gasto por un valor de S/. 6.555 millones en 2003 y de S/. 24.720 millones en 2015, cifras que equivalen a S/. 330 y S/. 1.060 por persona, respectivamente. Es decir, en 13 años el gasto ejecutado por los gobiernos regionales se incrementó en un 271%. En el cuadro 10.10 se puede observar que la variabilidad se ha incrementado ligeramente y que

CUADRO 10.9. Medidas de tendencia central y variabilidad de los ingresos per cápita de los gobiernos regionales, 2003–15
(soles)

Año	Promedio	Mínimo	Máximo	Desv. est.	CV
2003	14	0,58	29	7	0,52
2004	16	0,00	33	9	0,58
2005	18	0,01	75	14	0,80
2006	22	0,02	118	22	1,02
2007	26	0,02	103	21	0,81
2008	26	0,35	98	20	0,76
2009	49	2,83	328	66	1,35
2010	33	3,24	97	24	0,73
2011	43	5,16	172	39	0,92
2012	43	2,00	174	37	0,86
2013	38	0,24	118	30	0,78
2014	32	0,14	81	20	0,63
2015	27	0,09	151	28	1,07

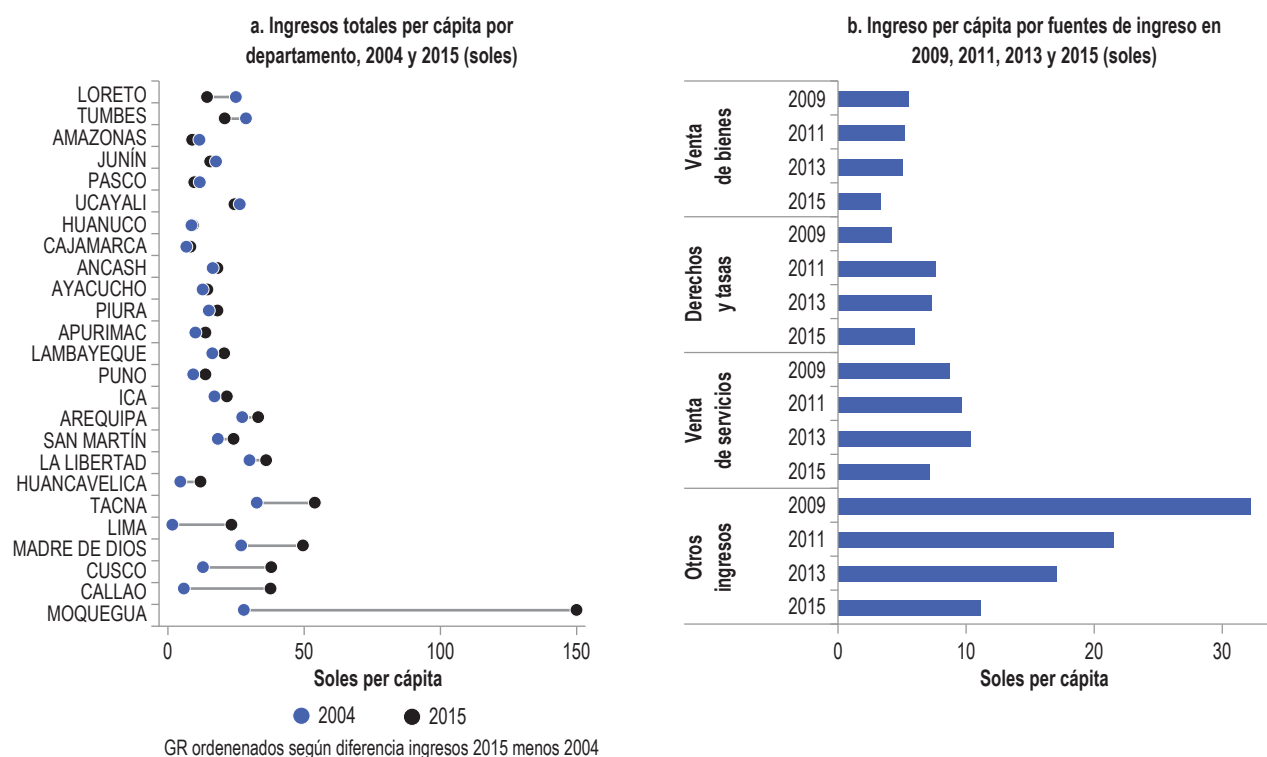
Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015) e INEI (2017).

CUADRO 10.10. Medidas de tendencia central y variabilidad de los gastos per cápita de los gobiernos regionales de 2003 a 2015
(soles)

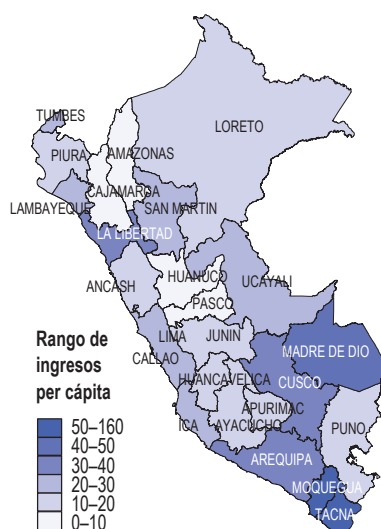
Año	Promedio	Mínimo	Máximo	Desv. est.	CV
2003	383	21	662	137	0,36
2004	441	244	729	121	0,28
2005	507	284	879	147	0,29
2006	558	346	1.119	174	0,31
2007	650	373	1.353	226	0,35
2008	721	441	1.374	233	0,32
2009	837	491	1.995	353	0,42
2010	894	493	2.075	386	0,43
2011	927	541	1.716	310	0,33
2012	1.118	611	1.960	384	0,34
2013	1.577	140	9.256	1.802	1,14
2014	1.300	747	2.917	481	0,37
2015	1.276	803	2.110	384	0,30

Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015) e INEI (2017).

GRÁFICO 10.6. Características de los ingresos per cápita de los gobiernos regionales



c. Promedio a nivel provincial de ingresos per cápita por municipalidad en 2015 (soles)

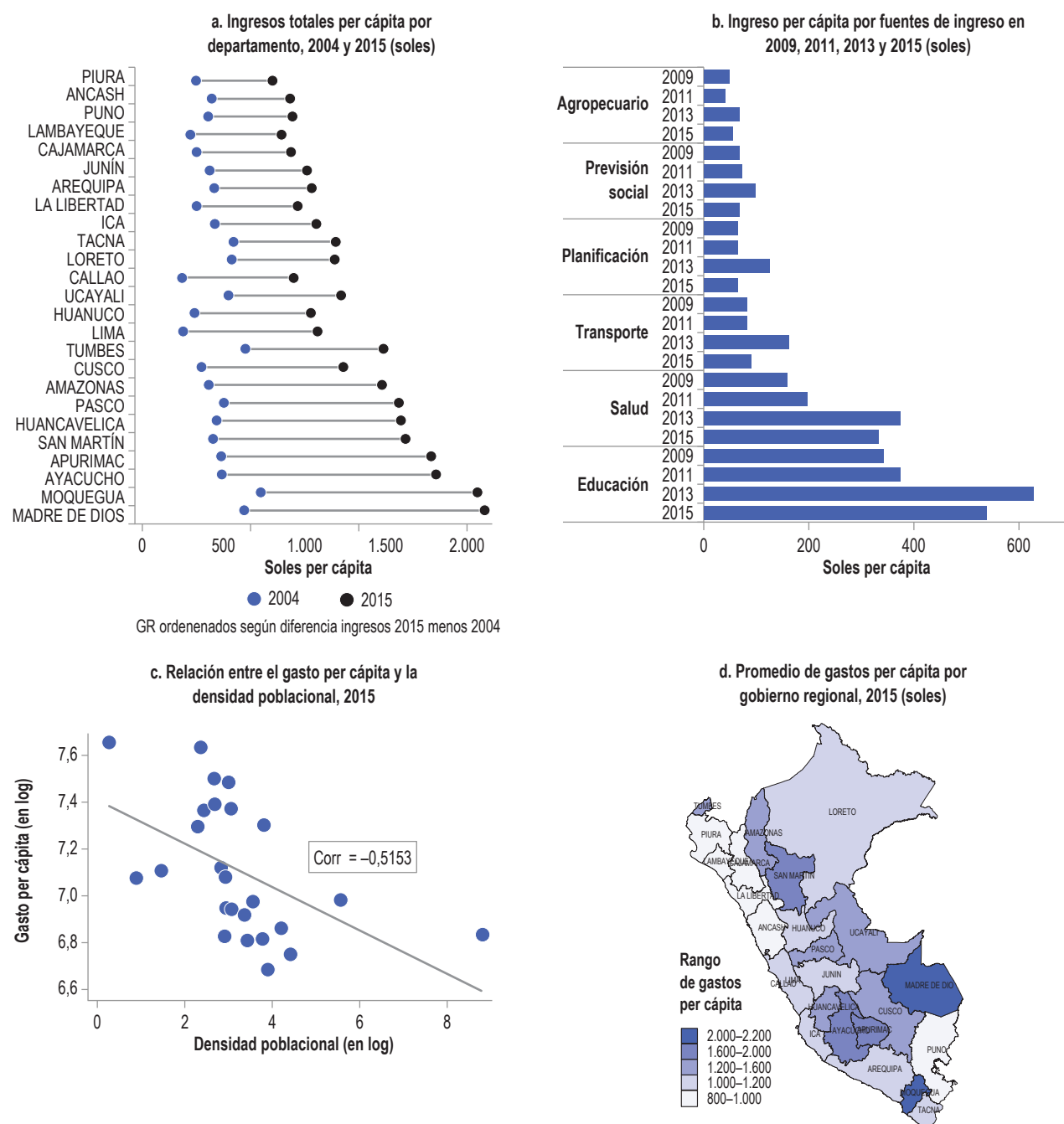


Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015) e INEI (2017).

el comportamiento de la variabilidad del gasto per cápita es muy similar a las transferencias per cápita hacia los gobiernos regionales. El año 2013 tuvo la mayor variabilidad relativa.

El gráfico 10.7 muestra las características de los gastos per cápita de los gobiernos regionales. El gráfico 10.7a presenta los departamentos ordenados según la diferencia entre sus gastos per

GRÁFICO 10.7. Características de los gastos per cápita de los gobiernos regionales



Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015), e INEI (2017).

cápita entre 2015 y 2004. A diferencia de los ingresos per cápita, para el año 2015 todos los departamentos aumentaron su gasto per cápita. En el gráfico 10.7b se puede apreciar que en general los gastos per cápita en las seis funciones

analizadas (agropecuaria, previsión social, planificación, transporte, salud y educación) aumentaron hasta 2013 para luego reducirse ligeramente en 2015. Las funciones de educación y salud representan cerca de dos tercios de los gastos, y

están relacionadas con las actividades y proyectos de las direcciones regionales a cargo de estas funciones. Estas actividades son intensivas en gasto corriente, por la cantidad de capital humano que se requiere para proveer estos servicios. Debido a la naturaleza de sus gastos y las fuentes de financiamiento, los gobiernos regionales destinan una mayor proporción de sus recursos a los gastos corrientes, mientras que los gobiernos locales gastan cerca del 60% de sus recursos en infraestructura. Todo ello ha determinado que en los últimos años los gobiernos subnacionales fuesen responsables de la mayor proporción de inversión pública. Ello se origina en los cuantiosos recursos del canon que reciben. El gráfico 10.7c muestra una correlación negativa de $-0,5153$ entre el gasto per cápita y la densidad poblacional, como es de esperarse, puesto que se requiere un mayor gasto para abastecer de servicios a los conglomerados con poca densidad población. Finalmente, el gráfico 10.7d señala que los departamentos con el mayor gasto per cápita son Madre de Dios y Moquegua.

Capacidad de igualación de las transferencias

Las transferencias a los gobiernos regionales son capaces de reducir la variabilidad de los ingresos propios en mayor medida que el sistema de transferencias a los gobiernos locales, debido a que los criterios de asignación están más orientados a asegurar un nivel de servicios similar en el caso de la salud y la educación, que son responsabilidad de los gobiernos regionales.

Las transferencias corresponden al 95% del financiamiento del gasto de los gobiernos regionales. En el cuadro 10.11 se pueden apreciar los efectos de cada tipo de transferencia en las disparidades fiscales. Como era de esperar por el tamaño de las transferencias de recursos ordinarios, la capacidad de igualación del sistema de transferencias depende casi totalmente de estas transferencias.

La desigualdad de los ingresos per cápita de los gobiernos regionales es menor, pero existen hechos que lo diferencian claramente de lo que ocurre en los gobiernos locales. En primer lugar, si se toman los recursos propios el grado de

CUADRO 10.11. Disparidades en el ingreso nominal per cápita más las transferencias y los gastos de los gobiernos regionales, 2013–15

		Ingresos	+ Canon	++ Donaciones	+++ RROO	Gastos
2013	Promedio	40	146	209	1.138	1.577
	Mín.	11	11	65	316	140
	Máx.	118	432	487	2.273	9.261
	Desv. est.	29	116	117	441	1.803
	CV	0,73	0,79	0,56	0,39	1,14
2014	Promedio	33	132	196	1.260	1.300
	Mín.	11	11	57	752	747
	Máx.	81	411	458	2.702	2.917
	Desv. est.	19	118	119	459	480
	CV	0,58	0,90	0,60	0,36	0,37
2015	Promedio	28	93	164	1.249	1.276
	Mín.	8	9	57	736	803
	Máx.	151	568	619	2.289	2.110
	Desv. est.	28	116	118	420	384
	CV	1,03	1,25	0,72	0,34	0,30

Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015) e INEI (2017).

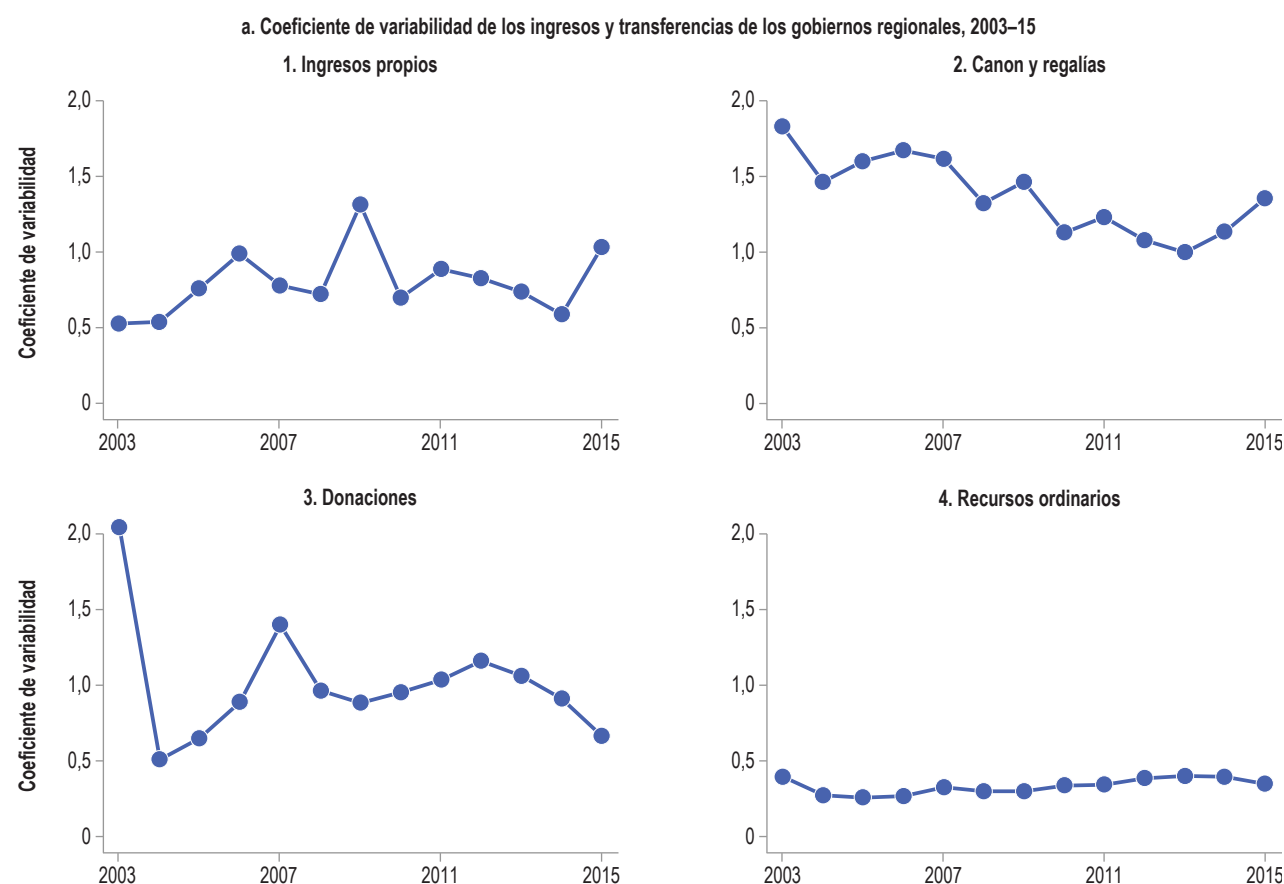
desigualdad asciende a menos de la mitad que el de los gobiernos locales. Sin embargo, debe recordarse que esta fuente de financiamiento es exigua, debido a la limitada capacidad tributaria de los gobiernos regionales, por lo que estas cifras no son muy significativas.

Cuando se suman el canon y las regalías, se aprecia que la desigualdad aumenta debido al carácter localizado geográficamente de esta transferencia. En todos los años analizados, el coeficiente de variabilidad tiende a aumentar. Luego, cuando se incorporan las donaciones, se produce una ligera reducción de la desigualdad y cuando, por último, se incluyen los recursos ordinarios, la desigualdad disminuye de manera significativa. Esto se debe a que este tipo de transferencias se orientan a financiar el gasto en educación y salud, los cuales

dependen del número de alumnos y pacientes que se encuentran ubicados en cada departamento.

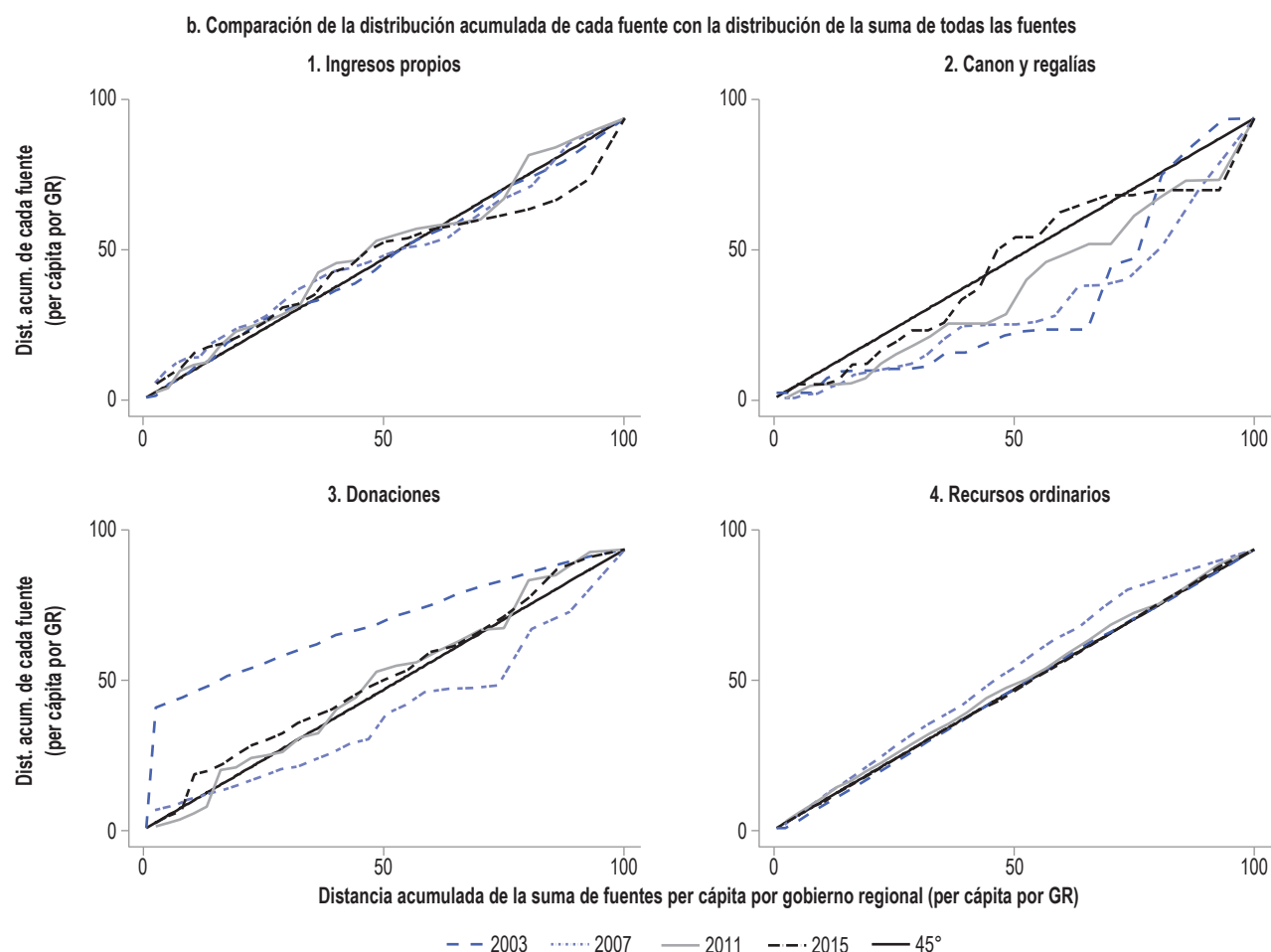
El gráfico 10.8 expone las características de la capacidad de igualación de las transferencias a gobiernos regionales. El gráfico 10.8a indica el coeficiente de variabilidad de los diferentes tipos de transferencias en el período 2003-15. Para analizarlo, se deben dividir las fuentes en dos grupos según qué tanto dependan el monto y el modo de distribución de las decisiones del gobierno central. El grupo 1 corresponde a los ingresos propios y al canon y las regalías, que son independientes del gobierno central y dependen de las actividades económicas de cada gobierno regional. El grupo 2 engloba las donaciones y los recursos ordinarios, que son las transferencias del gobierno central, el cual decide el monto y el modo de

GRÁFICO 10.8. Capacidad de igualación de las transferencias de los gobiernos regionales



(continúa en la página siguiente)

GRÁFICO 10.8. Capacidad de igualación de las transferencias de los gobiernos regionales (continuación)



Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015) e INEI (2017).

distribución. A 2015, todas las fuentes equivalían a S/. 24.000 millones. El primer grupo representa el 7% (2% ingresos y 5% canon) y el segundo un 93% (88% RROO y 5% donaciones). Los recursos ordinarios son las transferencias de mayor peso en los departamentos.

Para controlar por población, analizamos la distribución de las transferencias per cápita, en lugar de las totales, por gobierno regional. El primer gráfico muestra la variabilidad de cada fuente de ingreso de modo independiente. Como era de esperarse, la variabilidad de las fuentes del primer grupo es alta y la del segundo grupo es baja. Existe una ligera tendencia a la reducción de la variabilidad de la distribución del canon y de las donaciones.

El gráfico 10.8b presenta la distribución de cada fuente en relación con la distribución de la suma de fuentes. Las que estén por encima de la línea de 45° son igualadoras, y las que estén por debajo son desigualadoras. A 2015, ninguna de las transferencias es más igualadora o desigualadora que las demás. La capacidad de igualación de los ingresos propios y de los recursos ordinarios se ha mantenido constante, mientras que las donaciones y el canon han ido neutralizando su capacidad de desigualación.

Estimación de la brecha fiscal

En esta sección se estimarán las necesidades de gasto, es decir, aquellos costos incurridos por los

gobiernos subnacionales para proveer una cierta combinación estándar de los servicios públicos bajo su responsabilidad, con cinco metodologías, y la capacidad de recaudación, esto es: los recursos con los que un gobierno podría contar de ejercer un nivel de esfuerzo fiscal común para todos los gobiernos de igual nivel, con dos metodologías. A partir de estos cálculos, se elegirán las metodologías más adecuadas para calcular la brecha fiscal, definida como la diferencia entre la necesidad de gasto y la capacidad de recaudación para los gobiernos locales y regionales.

Las cinco metodologías para calcular la necesidad de gasto son las siguientes: i) método 1: utilizar los gastos de los periodos anteriores, ii) método 2: distribuir la misma cantidad de recursos a los gobiernos subnacionales, iii) método 3: usar índices ponderados de necesidad relativa, iv) método 4: utilizar normas de gasto per cápita y v) método 5: recurrir a un sistema de gastos representativos. Por otro lado, las dos metodologías para calcular la capacidad de recaudación comprenden: i) método 1: considerar los ingresos propios de periodos anteriores y ii) método 2: utilizar un sistema de ingresos representativos.

Gobiernos locales

El cuadro 10.12 muestra las medidas estadísticas de cada metodología usada para el año 2015. Se puede

apreciar que, en el caso de la necesidad de gasto, la variabilidad se reduce con los cinco métodos de cálculo. En particular, todos los métodos alcanzan un gasto mínimo menor que el gasto mínimo actual, o igual al mismo. El método 3 incrementa el gasto máximo per cápita que se precisa para cubrir las necesidades de la población. En el caso de los ingresos per cápita, el método 1 reduce la variabilidad de la capacidad de recaudación, mientras que el método 2 la incrementa en gran medida.

El gráfico 10.9 muestra los resultados de la estimación de la necesidad de gasto de las municipalidades para el año 2015. Para controlar por población, se graficaron el gasto y las necesidades de gasto per cápita. A fin de elegir el método de estimación adecuado, deben tomarse en cuenta las siguientes cualidades deseables de la distribución de necesidades de gasto estimadas:

- Que permita suficiente variabilidad del gasto per cápita entre municipalidades, dada la heterogeneidad geográfica y de condiciones socioeconómicas del país. Por este criterio, se han descartado los métodos 2 y 4. Según este último, las necesidades de gasto estarían entre S/. 700 y S/. 1.000 (gráfico 10.9a).
- Que sea más homogénea que la distribución del gasto, la cual es posible que esté alterada por la gran dispersión en la distribución de las transferencias. Por este criterio se ha

CUADRO 10.12. Medidas de tendencia central y variabilidad de los gastos e ingresos per cápita y los métodos de cálculo de la necesidad de gasto y capacidad de recaudación de las municipalidades, 2015

	Promedio	Mínimo	Máximo	Desv. est	CV
G					
Gasto per cápita	1.246	67	45.080	1.659	1,33
Método 1	1.371	67	35.757	1.549	1,13
Método 2	765	765	765	0	0,00
Método 3	3.785	253	64.560	4.677	1,24
Método 4	811	679	2.085	112	0,14
Método 5	729	106	1.428	106	0,15
R					
Ingresos per cápita	116	0	4.183	275	2,37
Método 1	125	0	4.396	287	2,30
Método 2	52	29	24.532	571	10,94

Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015) e INEI (2017).

descartado el método 1, ya que predice necesidades de gasto prácticamente tan heterogéneas como el gasto. (Véase el gráfico 10.9b: cuanto más por encima de la línea de 45° esté la distribución de las necesidades de gasto, más igualitaria será con respecto al gasto.)

- iii. Que mantenga cierta correlación con el gasto; pese a las distorsiones se espera que no esté tan desajustado de las necesidades. Entonces, se escoge el método 3, porque comparado con el 5 es el que mantiene mayor relación.

El gráfico 10.10 exhibe los resultados de la estimación de la capacidad de recaudación de las municipalidades para el año 2015. En este caso, se optó

por el método más conservador, es decir, aquel que permite estimar capacidades de recaudación similares a la recaudación presente. Según este criterio, se escoge el método 1, que —como se puede ver en el primer gráfico—, es el que predice una capacidad de recaudación distribuida de modo muy similar a los ingresos propios de 2015.

Gobiernos regionales

El cuadro 10.13 muestra las medidas estadísticas de cada metodología usada para el año 2015. Se puede apreciar que, en el caso de la necesidad de gasto, la variabilidad se reduce solo con el método 4 y se mantiene con el método 5. En particular,

GRÁFICO 10.9. Necesidad de gasto de las municipalidades, 2015

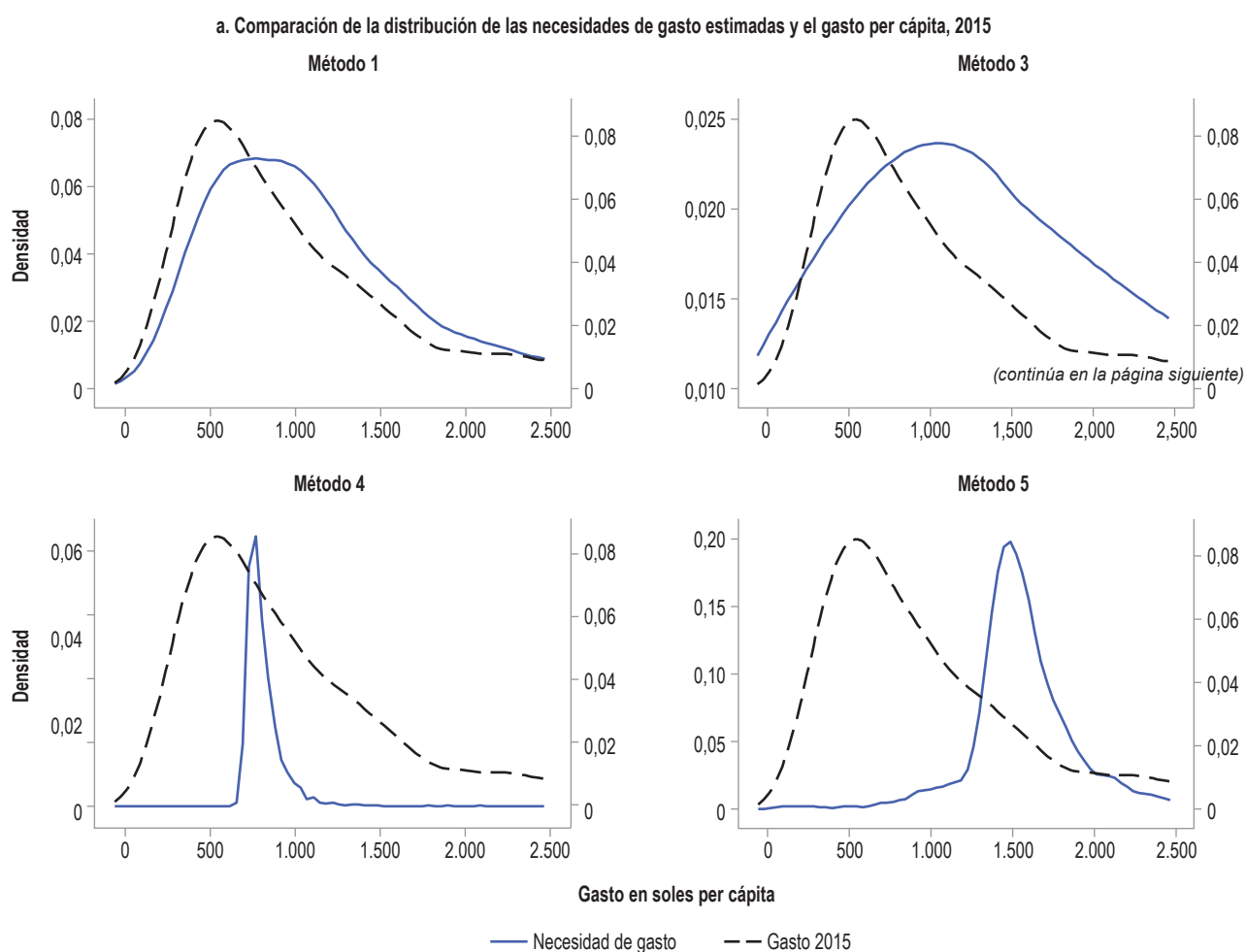
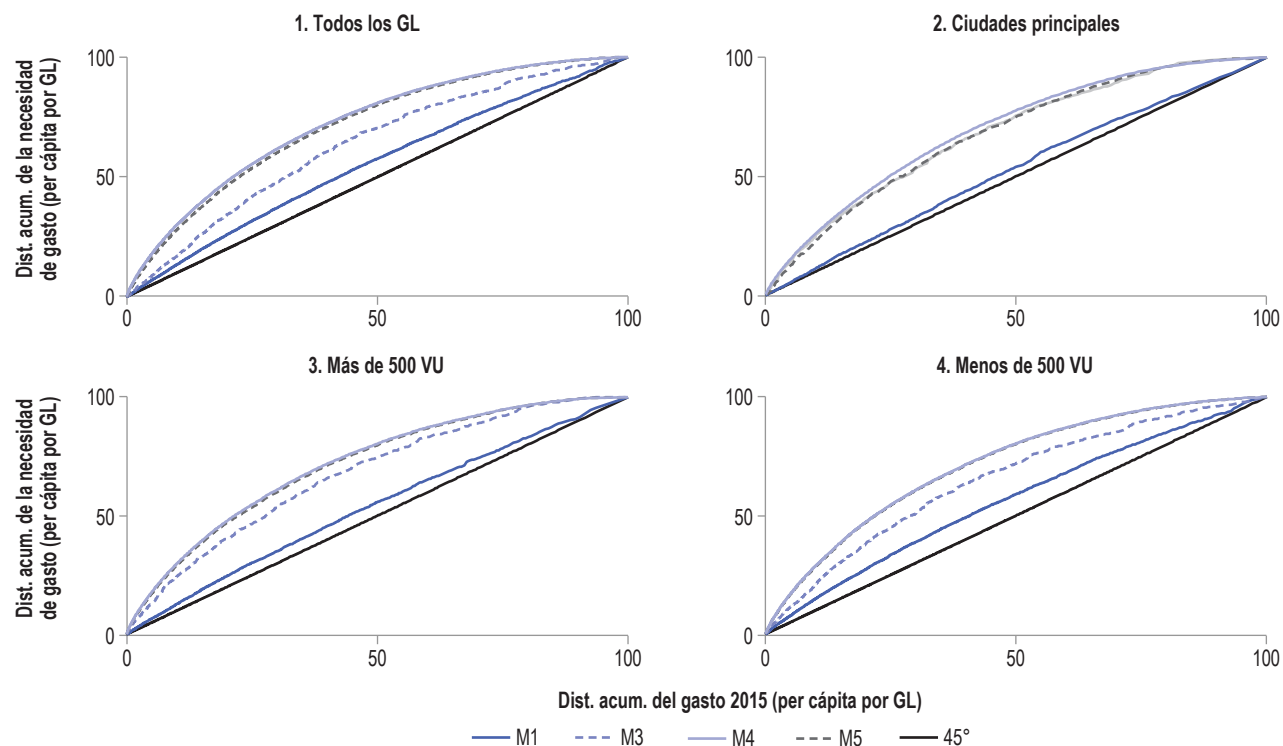
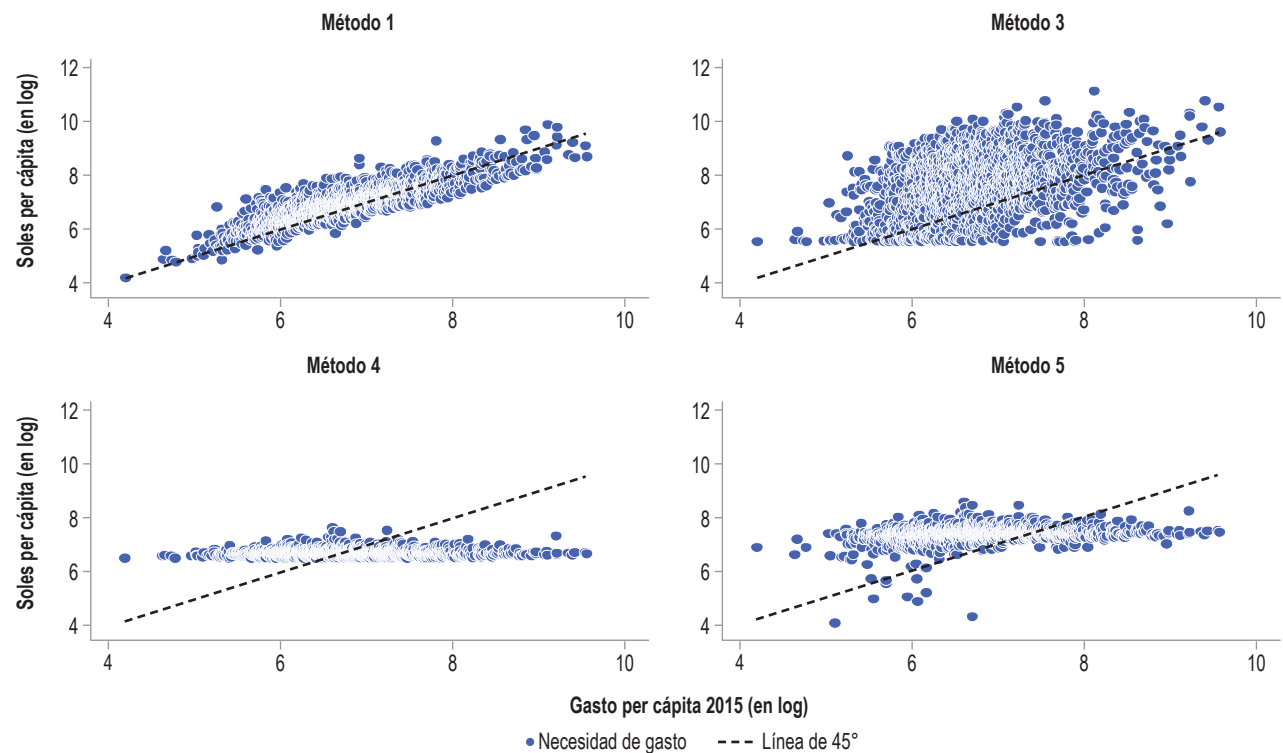


GRÁFICO 10.9. Necesidad de gasto de las municipalidades, 2015 (continuación)

b. Comparación de la distribución de las necesidades de gasto estimadas y el gasto per cápita, 2015

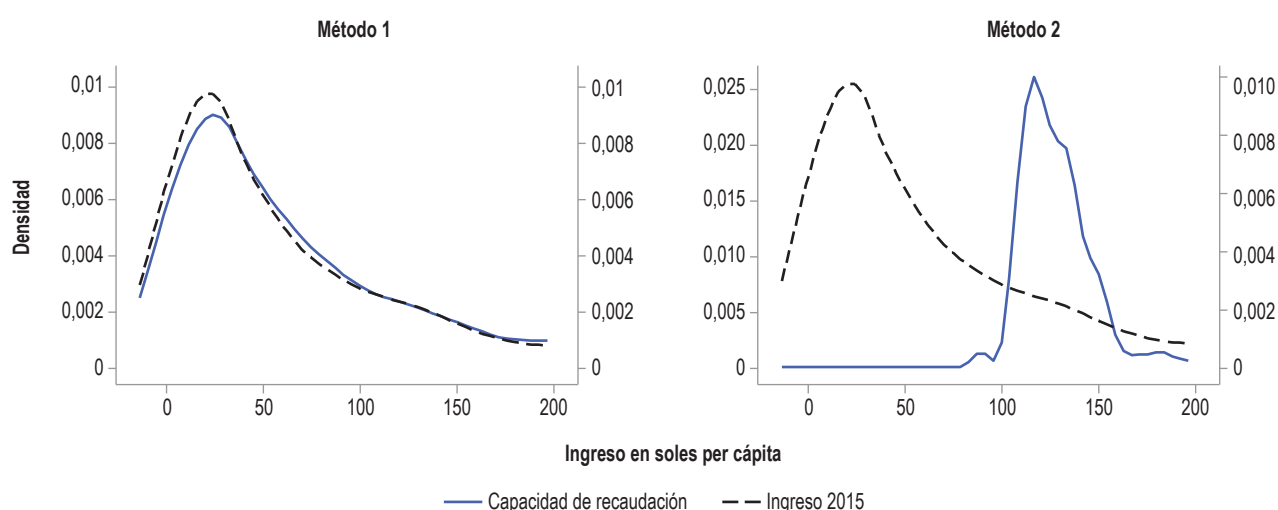


c. Comparación de la necesidad de gasto bajo diferentes métodos de estimación y el gasto efectivo, 2015



Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015) e INEI (2017).

GRÁFICO 10.10. Comparación de la capacidad de recaudación y el ingreso per cápita, 2015



Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015) e INEI (2017).

CUADRO 10.13. Medidas de tendencia central y variabilidad de los gastos e ingresos per cápita y los métodos de cálculo de la necesidad de gasto y capacidad de recaudación de los gobiernos regionales, 2015

	Promedio	Mínimo	Máximo	Desv. est.	CV
Gasto per cápita	1.276	803	2.110	384	0,30
Método 1	1.384	620	4.470	797	0,58
Método 2	1.079	1.079	1.079	0	0,00
Método 3	1.667	260	4.890	1.369	0,82
Método 4	1.089	924	1.236	80	0,07
Método 5	1.426	817	2.685	424	0,30
Ingresos per cápita	28	8	151	28	1,03
Método 1	36	11	96	23	0,64
Método 2	42	19	92	21	0,49

Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015) e INEI (2017).

todos los métodos 1 y 3 alcanzan un gasto mínimo menor o igual que el gasto mínimo actual. El método 3 incrementa el gasto máximo per cápita que se precisa para cubrir las necesidades de la población. En el caso de los ingresos per cápita, los métodos 1 y 2 reducen la variabilidad de la capacidad de recaudación.

El gráfico 10.11 muestra los resultados de la estimación de la necesidad de gasto de las municipalidades para el año 2015. Para controlar por población, se graficaron el gasto y las necesidades de gasto per cápita. Para elegir el método de estima-

ción adecuado, se consideran las siguientes cualidades deseables de la distribución de necesidades de gasto estimadas:

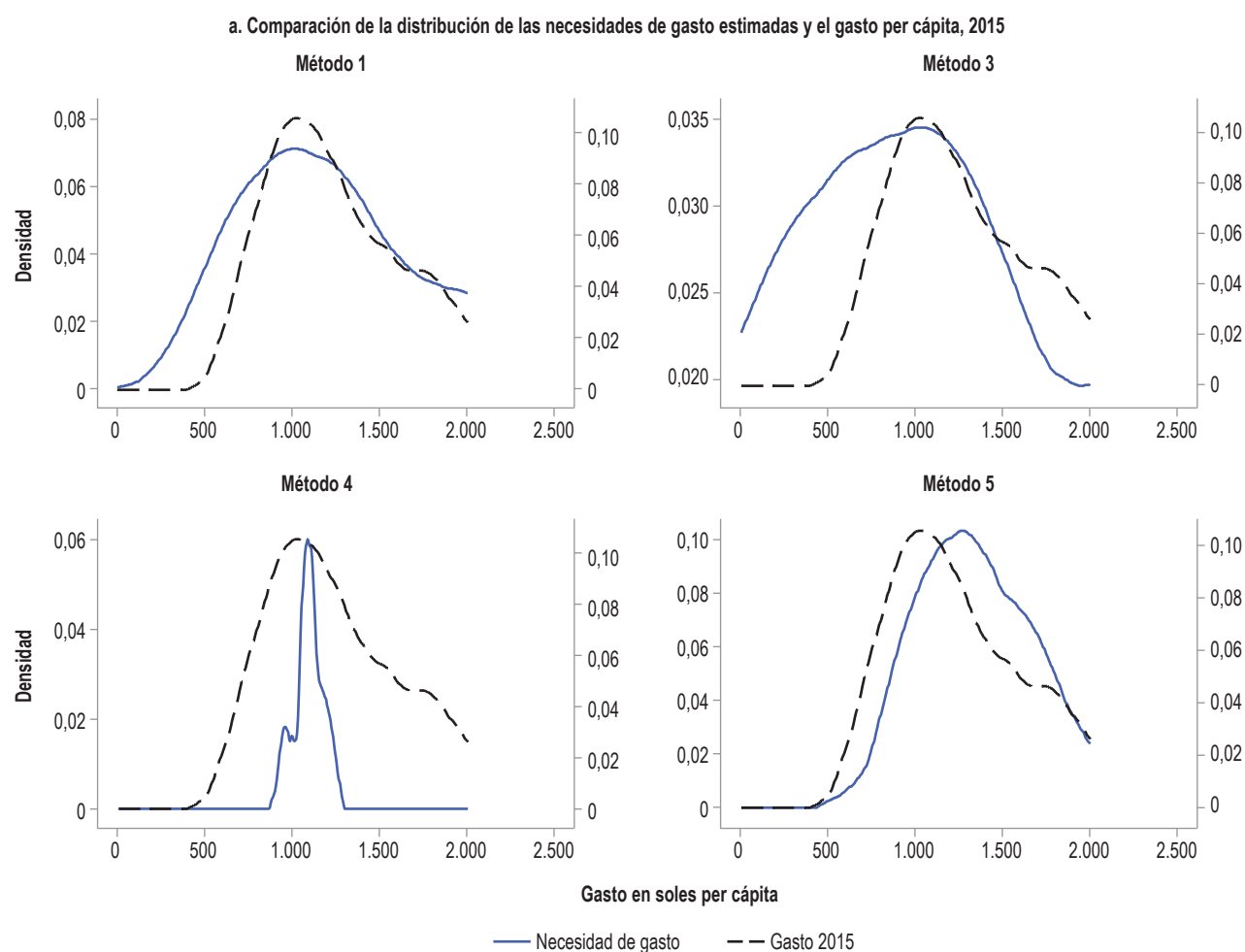
- i Que permita suficiente variabilidad del gasto per cápita entre gobiernos regionales, dada la heterogeneidad geográfica y de condiciones socioeconómicas en el país. Por este criterio se han descartado los métodos 2 y 4. Según este último las necesidades de gasto se ubicarían entre S/. 900 y S/. 1.200 (véase el gráfico a).

- ii. La distribución de las transferencias a los gobiernos regionales no es tan heterogénea, por lo que no se espera que la distribución de los gastos esté muy distorsionada. Aun así, cabe notar que las necesidades de gastos bajo los métodos 1 y 5 son más homogéneas que los gastos, mientras que las necesidades de gasto bajo los métodos 3 y 4 son más heterogéneas (véase el gráfico b).
- iii. Por conservadurismo, se escogerá el método 5. Se descarta el método 1 porque, en comparación a los métodos 3 y 5, predice que las necesidades de gasto son menores que los gastos para la mayoría de los gobiernos regionales. Se descarta el método 3 porque, en

comparación con el método 5, predice que las necesidades de gasto superan largamente a los gastos (véase el gráfico c).

El gráfico 10.12 muestra los resultados de la estimación de la capacidad de recaudación de los gobiernos regionales para el año 2015. Así, se ha optado por el método más conservador, es decir, aquel que permita estimar capacidades de recaudación similares a la recaudación presente. Según este criterio, se escoge el método 1 que, como muestran los gráficos 10.12a y 10.12b, es el que predice una capacidad de recaudación distribuida de modo más similar a los ingresos propios de 2015.

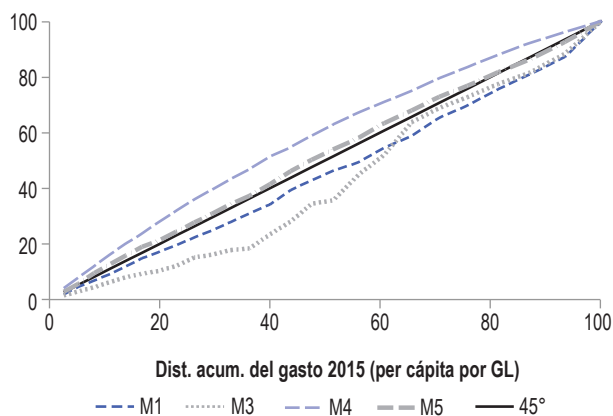
GRÁFICO 10.11. Necesidad de gasto de los gobiernos regionales en el 2015



(continúa en la página siguiente)

GRÁFICO 10.11. Necesidad de gasto de los gobiernos regionales en el 2015 (continuación)

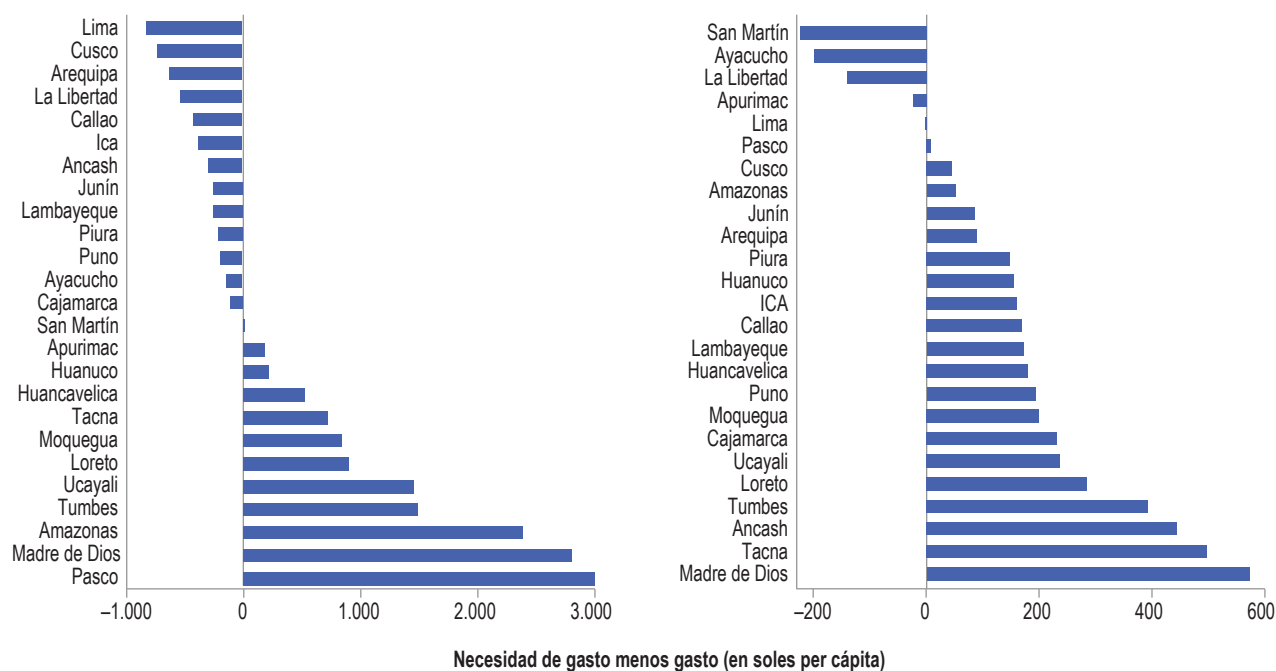
b. Relación entre la distribución acumulada de la necesidad de gasto y el gasto acumulado per cápita por gobierno regional, 2015



b. Cálculo de la necesidad de gasto menos el gasto per cápita, según métodos, 2015

Método 3

Método 5



Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015) e INEI (2017).

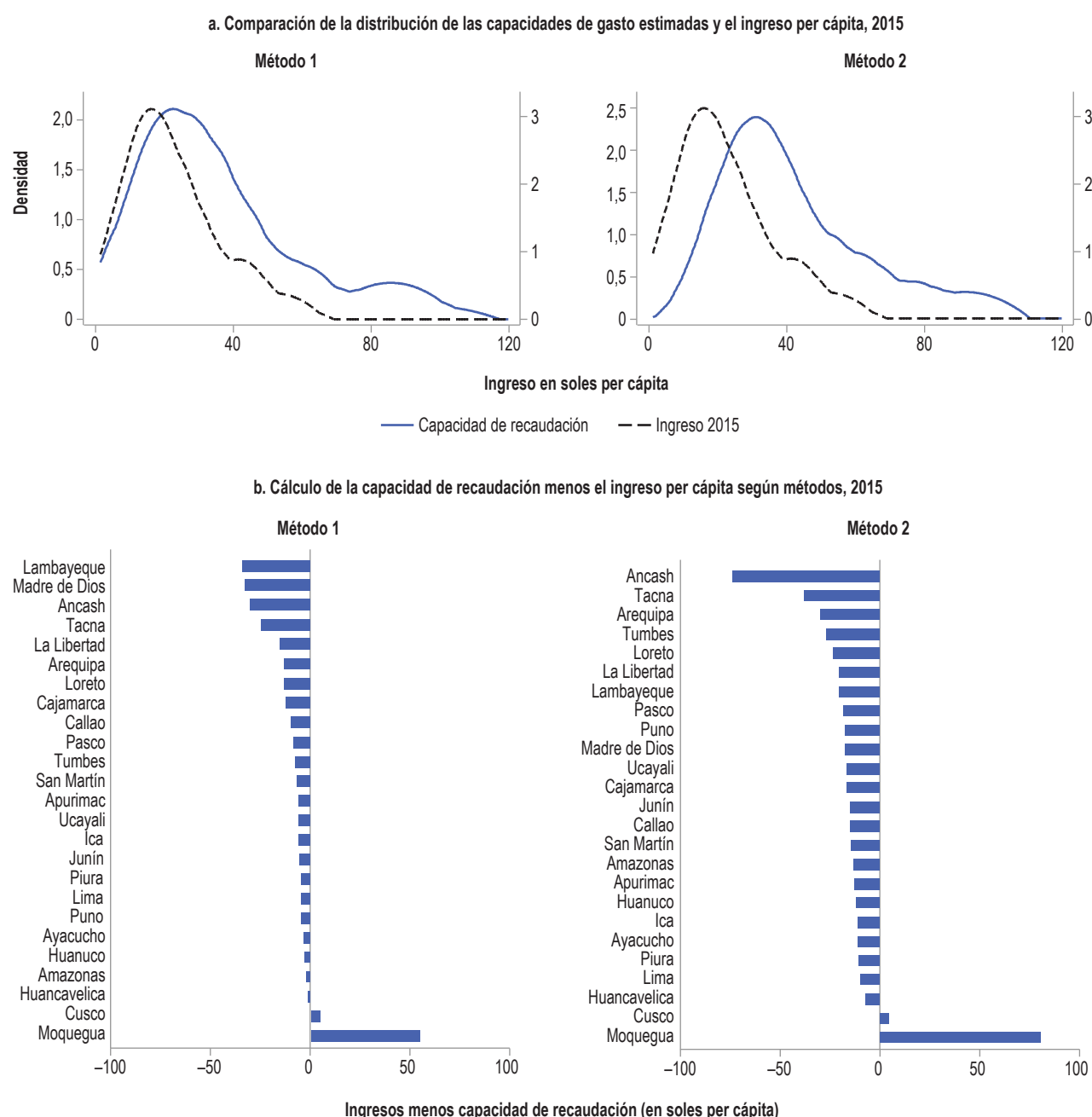
Opciones y recomendaciones de reforma

En este apartado se analizará el efecto de las transferencias sobre las disparidades. Una dificultad dado el actual sistema de transferencias intergubernamentales de Perú es que muchas municipalidades

reciben montos muy grandes de dinero y ello llevará a que en muchos casos las brechas se conviertan en negativas, lo que dificulta el cálculo de los coeficientes de variabilidad.

Dada esta consideración, en esta sección se harán dos ejercicios. El escenario base para ello

GRÁFICO 10.12. Capacidad de recaudación de los gobiernos regionales, 2015



Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015) e INEI (2017).

será la brecha entre las necesidades de gasto, calculada con índices ponderados de necesidad relativa (metodología 3 de cálculo de necesidad de gasto), y de potencial recaudador, calculada con los ingresos propios de períodos anteriores (metodología 1 de cálculo de capacidad de recaudación).

El primer ejercicio es sumarles las actuales transferencias a los cálculos realizados. El segundo es simular distintas alternativas de modificaciones al actual sistema de transferencias sobre la disparidad de las brechas. Los ejercicios se pueden entender mejor con la siguiente expresión:

$$\text{Brecha ex post} = \text{Necesidades de gasto} \\ \text{potencial tributario} + T$$

Donde T es el actual monto de transferencias recibido (para el primer ejercicio) y el monto de transferencias propuesto (para el segundo ejercicio).

Gobiernos locales

En el caso de los gobiernos locales, se analizarán cuatro escenarios. El primero corresponde al escenario base que se utilizará para comparar la eficacia de las propuestas. Los tres escenarios restantes conciernen a las propuestas de reforma para el sistema de transferencias hacia las municipalidades. Los escenarios se pueden resumir de la siguiente manera:

- i. El escenario base tiene que ver con una situación donde a las brechas calculadas con la metodología 3 de necesidad de gasto y la metodología 1 de capacidad de recaudación se les suman las transferencias actuales. Esto corresponde a la situación vigente.
- ii. El primer escenario podría decirse que es el ideal en el sentido de que todas las transferencias intergubernamentales (canon, Foncomún, etc.) se reparten de manera proporcional a las brechas calculadas para cada uno de los distritos. Se esperaría que esta opción redujera de forma significativa los indicadores de desigualdad. Esto se puede considerar como un escenario ideal poco factible pero que sirve como punto de referencia para comparar opciones con más probabilidades de implementarse. Esto corresponde a la propuesta 1.
- iii. El segundo escenario es aquel en el que se modifican los criterios de asignación del Foncomún y de las transferencias de recursos ordinarios. En este caso corresponde a la propuesta 2.
- iv. El tercer escenario considerado es aquel en que se modifica el Foncomún en el sentido de que se le descuenta a un distrito el 50% del monto que recibe de canon y la bolsa generada por

estos montos se reparte entre todos los distritos de manera proporcional a lo que recibían de Foncomún al inicio. Este escenario corresponde a la propuesta 3.

En el cuadro 10.14 se presentan las medidas de tendencia y variabilidad de la situación actual y de las tres propuestas. Se puede apreciar que las propuestas 1 y 3 reducen la variabilidad relativa de la brecha fiscal. Cabe resaltar que lo que se busca es incrementar la capacidad de igualación del sistema de transferencias, por lo que lo ideal es un promedio que se acerque a 0. De esta manera, el promedio de la brecha fiscal se ve reducido por las propuestas 1 y 2, mientras que la propuesta 3 incrementa el promedio. Con respecto a los mínimos, la propuesta 1 y 3 reducen el mínimo de la brecha. Esto implica que las municipalidades que recaudaban ingresos propios y recibían transferencias muy por encima de sus necesidades de gasto reciben menos. En cuanto a los máximos, las propuestas 1 y 2 los reducen, por lo que un menor número de municipalidades necesitará de un monto substancial de transferencias para brindar los servicios básicos a su población.

El gráfico 10.13 presenta la relación de las brechas fiscales obtenidas con las propuestas de reforma y la situación actual. Para analizar los gráficos, se debe tener en cuenta que solo se han considerado aquellas municipalidades con una brecha fiscal positiva, es decir aquellas que necesitan más

CUADRO 10.14. Medidas de tendencia central y variabilidad de la brecha fiscal actual y de la brecha fiscal estimada después de las propuestas de reforma para las municipalidades, 2015

	Promedio	Mínimo	Máximo	Desv. est.	CV
Situación actual	2.495	-15.018	62.086	4.403	1,77
Propuesta 1	770	-4.138	13.988	1.036	1,35
Propuesta 2	1.294	-16.282	28.677	2.242	1,73
Propuesta 3	2.504	-10.580	61.317	4.311	1,72

Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015) e INEI (2017).

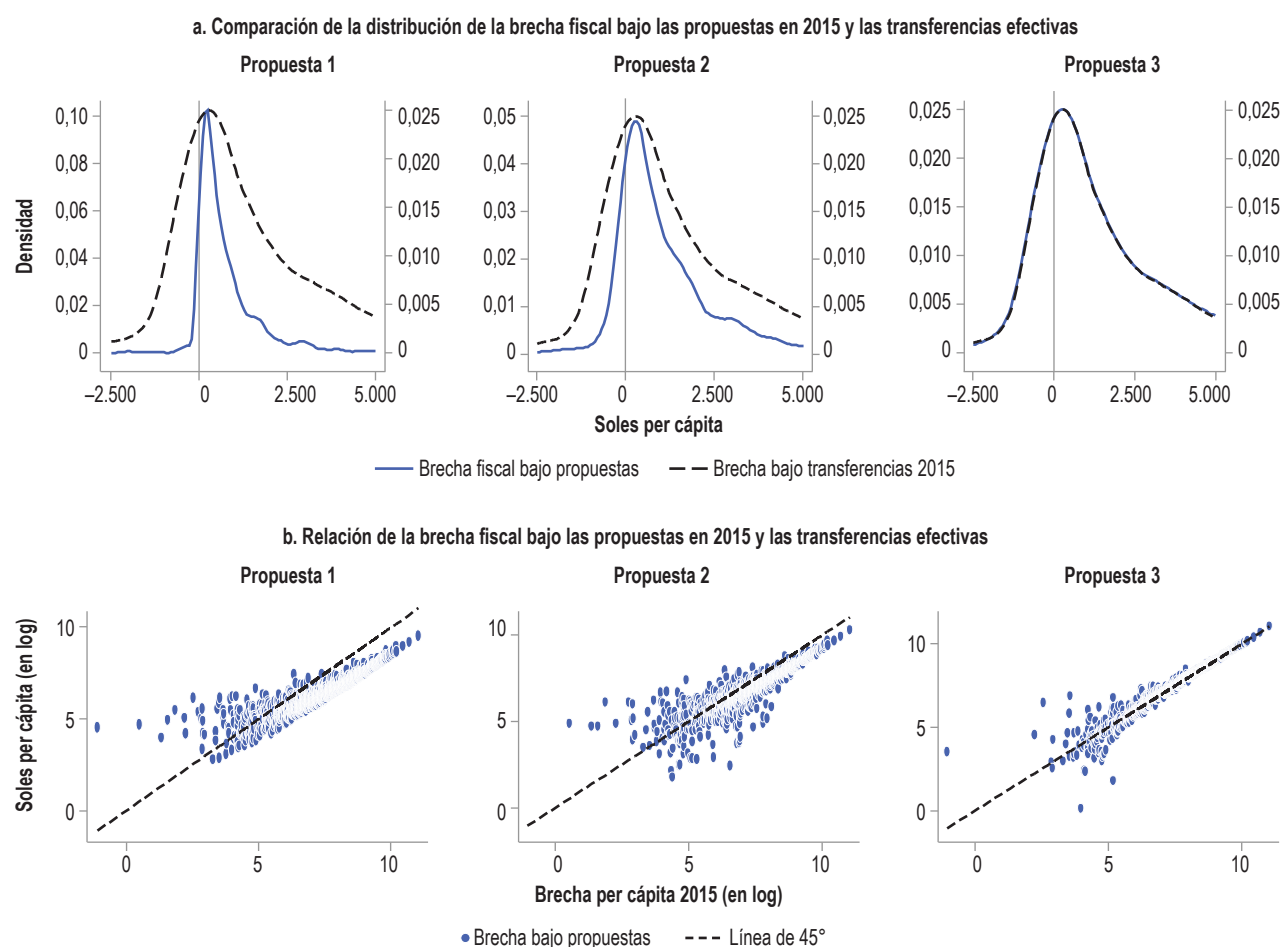
recursos para cubrir sus necesidades de gasto. Esta salvedad puede realizarse puesto que en los cálculos solo tres municipalidades ubicadas en la capital tenían una brecha fiscal negativa, es decir, les sobraba dinero después de cubrir su necesidad de gasto. Para controlar por población, se grafica la brecha fiscal per cápita. La brecha fiscal se define como sigue:

$$\text{Brecha fiscal} = \text{NG según método 3} - \text{CR según método 1} - \text{Transferencias}$$

Las cualidades deseables de la distribución de las brechas fiscales son las siguientes:

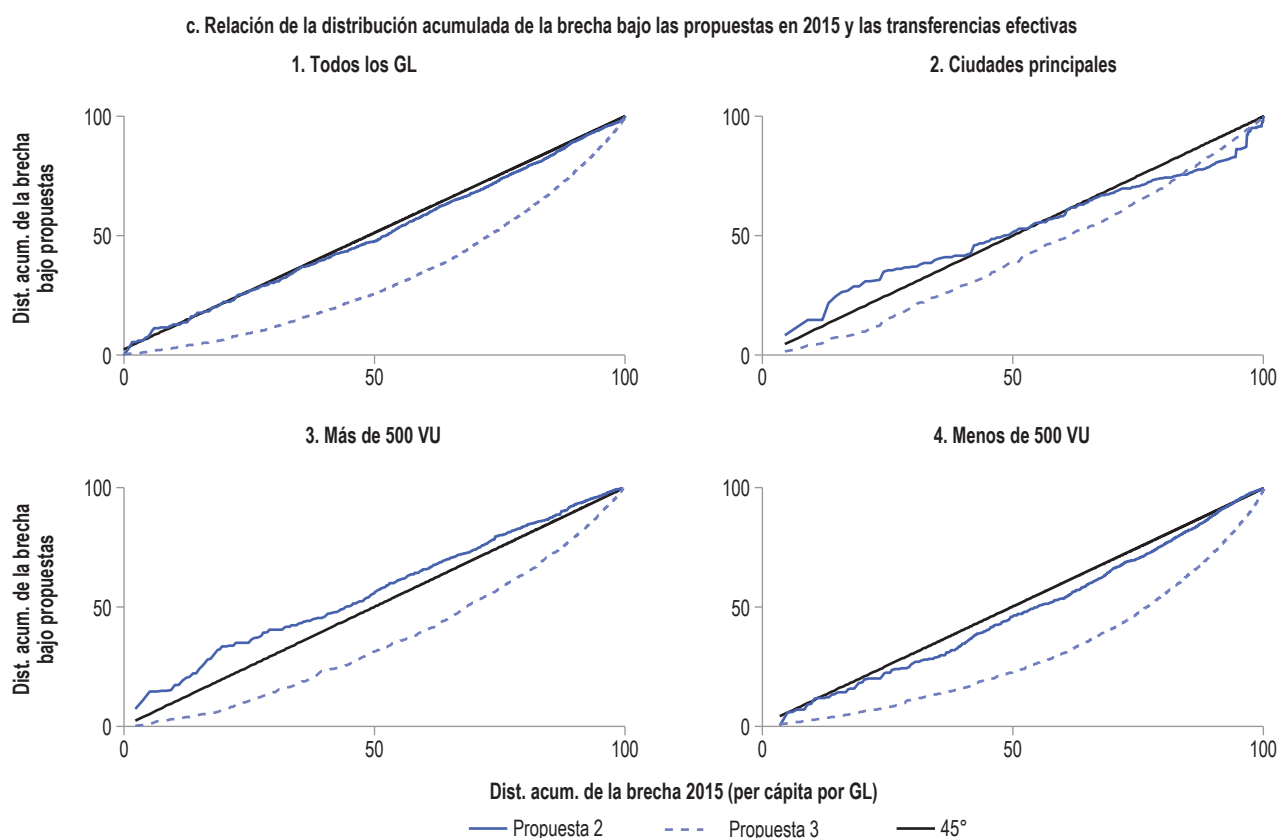
- i. Que la brecha esté centrada en cero. Es decir, en promedio los gobiernos locales cubren sus necesidades. Bajo el sistema actual y los propuestos en promedio la brecha es positiva: las necesidades superan al financiamiento. Sin embargo, las propuestas 1 y 2 reducen la brecha promedio en un 70% y un 50%, respectivamente (cuadro 10.14), reducción promisorio si se considera que las propuestas modifican el modo de distribución y no el tamaño del sistema de transferencias actual.
- ii. Reducir la variabilidad: a pocas municipalidades les sobra o les falta mucho. La propuesta 1 es la que mejor consigue reducir la variabilidad (véase el gráfico 10.13a).

GRÁFICO 10.13. Propuesta de reforma para las municipalidades



(continúa en la página siguiente)

GRÁFICO 10.13. Propuesta de reforma para las municipalidades (continuación)



Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015) e INEI (2017).

iii. Requerir de un menor presupuesto para cerrar las brechas totalmente. El tamaño del sistema actual es de S/. 15.000 millones; para cerrar las brechas harían falta S/. 435.000 millones. En cambio, para las propuestas se requiere mucho menor presupuesto: S/. 20.000 millones en el caso de la propuesta 1; S/25.000 millones en el caso de la propuesta 2 y S/. 200.000 millones en el caso de la propuesta 3. Con base en este ejercicio se ha confeccionado el gráfico 10.13b. La propuesta 1 no aparece porque la brecha bajo esta propuesta es cero para todos los gobiernos locales. Este no es el caso para la propuesta 2 y 3, porque estas modifican parcialmente el sistema de transferencias: la propuesta 2 mantiene las transferencias no gubernamentales y la propuesta 3 solo modifica el canon

y el Foncomún. Bajo la propuesta 2, se transfiere más a los que menos tienen en el caso de ciudades principales y de más de 500 VU (la curva pasa por encima de la línea de 45°). En cambio, bajo la propuesta 3, se transfiere menos a los que menos tienen (la curva pasa por debajo).

iv. Reducir las transferencias a los que menos les falta para dar a los que más les falta. Como se observa en el gráfico 10.13c, la propuesta 1 es la que consigue este efecto en mayor medida.

Gobiernos regionales

En el caso de los gobiernos regionales, se analizarán tres escenarios. El primero corresponde al escenario base que se utilizará para comparar la eficacia de las propuestas. Los tres escenarios restantes atañen a

las propuestas de reforma para el sistema de transferencias hacia los gobiernos regionales. Los escenarios se pueden resumir de la siguiente manera:

- i. El escenario base corresponde a una situación donde a las brechas calculadas con la metodología 3 de necesidad de gasto y la metodología 1 de capacidad de recaudación se les suman las transferencias actuales. Esto corresponde a la situación vigente.
- ii. El primer escenario implica repartir las transferencias intergubernamentales (canon, etc.) de manera proporcional a las brechas calculadas para cada uno de los gobiernos regionales. Esto corresponde a la propuesta 1.
- iii. El segundo escenario consiste en repartir las transferencias financiadas con recursos ordinarios según la población. Esto corresponde a la propuesta 2.

En el cuadro 10.15, se presentan las medidas de tendencia y variabilidad de la situación actual y de las dos propuestas. Se puede apreciar que la propuesta 1 reduce la variabilidad relativa de la brecha fiscal mientras que la propuesta 2 la incrementa.

El gráfico 10.14 presenta la relación de las brechas fiscales obtenidas con las propuestas de reforma y la situación actual. Para controlar por población, se grafica la brecha fiscal per cápita. La brecha fiscal se define del siguiente modo:

$$\text{Brecha fiscal} = \text{NG según método 5} - \text{CR según método 1} - \text{Transferencias}$$

Las cualidades deseables de la distribución de las brechas fiscales son:

- i. En promedio a ningún gobierno regional le falta ni le sobra financiamiento para cubrir sus necesidades. Bajo el sistema actual y los propuestos en promedio la brecha es positiva: las necesidades superan al financiamiento. Es más, las propuestas amplían la brecha promedio.

CUADRO 10.15. Medidas de tendencia central y variabilidad de la brecha fiscal actual y de la brecha fiscal estimada después de las propuestas de reforma para los gobiernos regionales, 2015

	Promedio	Mínimo	Máximo	Desv. est.	CV
Situación actual	169	-437	557	197	1,17
Propuesta 1	177	98	332	53	0,30
Propuesta 2	336	-2.399	1.684	684	2,04

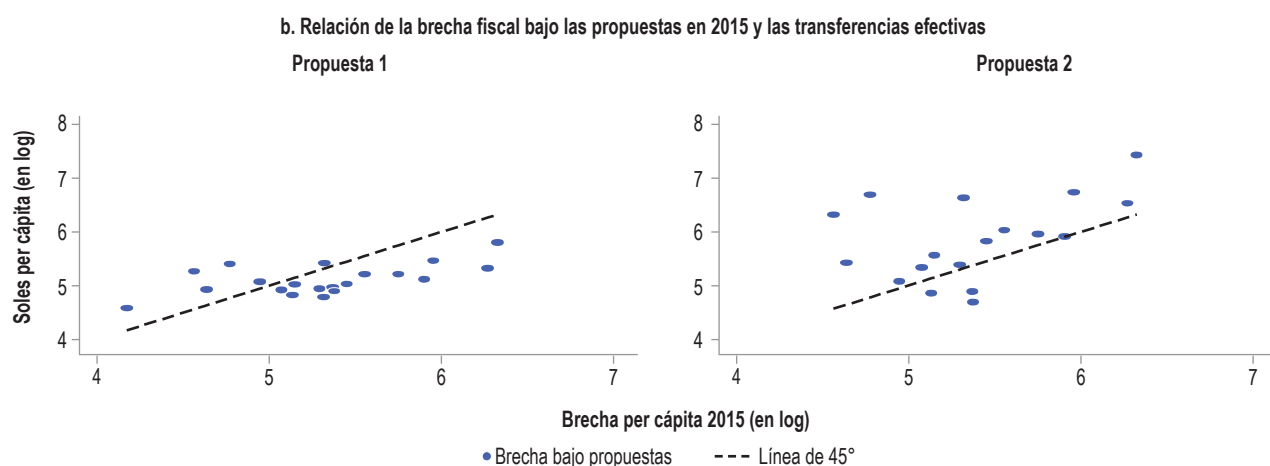
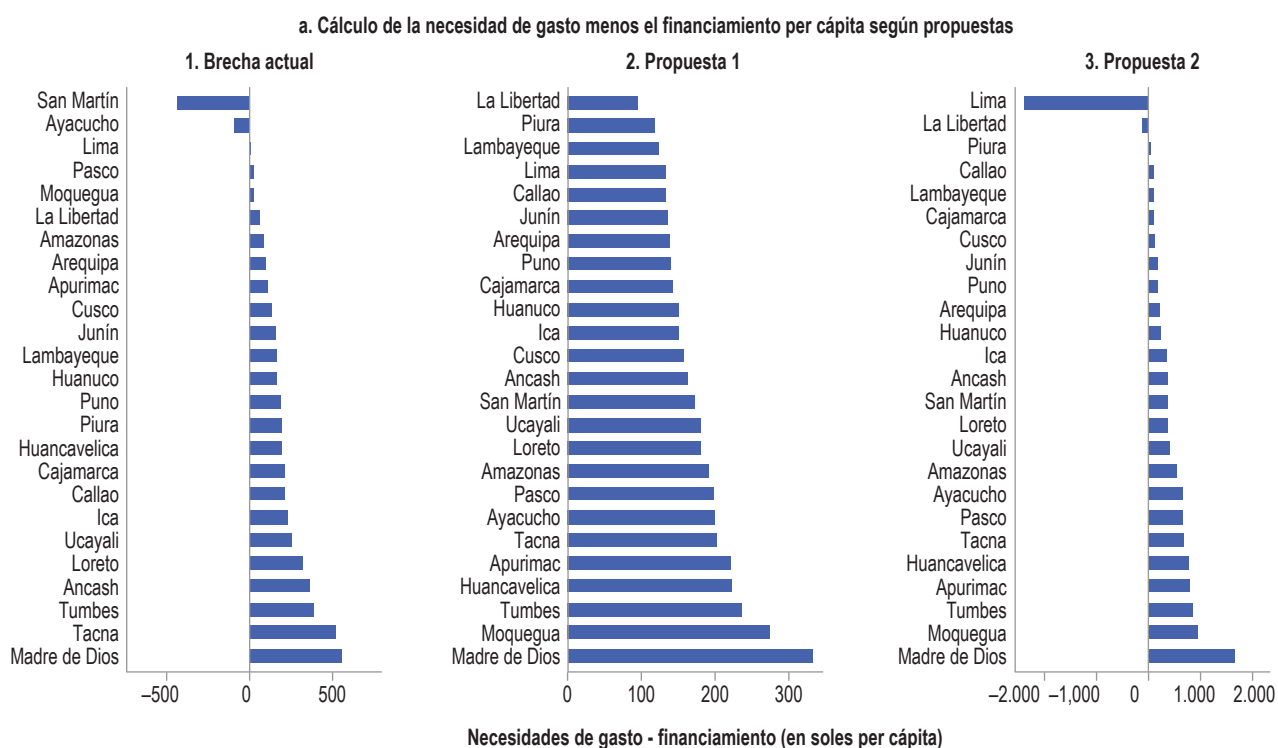
Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015) e INEI (2017).

- ii. Si a algún gobierno regional le sobra dinero es por su propia recaudación. Dado que los ingresos propios de los departamentos son mínimos, en un sistema equitativo a ninguno le debería sobrar financiamiento si a alguien le falta. En ese sentido, la propuesta 1 consigue un mejor resultado, pues reduce la variabilidad de la brecha fiscal posterior a las transferencias.
- iii. Requerir un menor presupuesto para cerrar las brechas totalmente. El tamaño del sistema actual es S/. 23.000 millones; para cerrar las brechas harían falta S/. 35.000 millones. En cambio para la propuesta 1 se requiere un presupuesto menor: S/. 27.000 millones, y para la propuesta 2 mayor presupuesto S/. 63.000 millones.
- iv. Reducir las transferencias a los que menos les falta para dar a los que más les falta. Como se observa en el gráfico 10.14b, la propuesta 1 es la que consigue este efecto en mayor medida.

Consideraciones de economía política

Las propuestas simuladas implican distintos supuestos que deben tomarse en cuenta porque existen restricciones de política económica a considerar. En primer lugar, el escenario ideal de asignar el total de transferencias según las brechas es muy complicado, porque implicaría un cambio del marco legal dado que existen leyes de creación del canon y del Foncomún, y encontrarían mucha oposición por parte de aquellas jurisdicciones que se

GRÁFICO 10.14. Propuestas de reforma para los gobiernos regionales



Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015) e INEI (2017).

verían perjudicadas, las cuales —a su vez— tienen representantes en el Congreso de la República.

Asimismo, existen muchos intereses alrededor del canon. Actores políticos, académicos y del gobierno coinciden en que este debe modificarse, pero no se tiene claro en qué sentido. Por otra parte, hay mucho temor de modificar el canon, debido a los requerimientos legales y al grado

de conflictividad existente en el país alrededor de las industrias extractivas en la actualidad. Lo que menos quiere una fuerza política que asuma el gobierno es quedar con un flanco débil, si es que no se comunican bien las razones por las cuales se han introducido los cambios. Una falencia del Estado peruano en estos últimos años ha sido la falta de estrategias de comunicación que convengan a

la población de las ventajas de ciertas reformas. Mientras ello no se solucione será muy difícil impulsar reformas profundas como la del canon. No obstante, un nuevo gobierno con mucho capital político y visión podría llevar a cabo este tipo de reformas. En lo que va de la discusión electoral poco se ha hablado de modificar los criterios de asignación.

Por ello, un primer punto que se debe tomar en cuenta es que el canon, a pesar de que genera inequidad, es imposible de modificar desde el punto de vista político. La percepción es que si este se modifica, el nivel de conflictividad tenderá a incrementarse de manera exponencial. Por ello, proponemos que las otras transferencias cumplan un rol importante en la reducción de las disparidades. En el caso de Perú, son dos las candidatas a desempeñar este papel compensador: las transferencias financiadas a través de los recursos ordinarios y el Foncomún, que ha mostrado tener un efecto igualador fundamental, como se vio en el apartado anterior. Las otras transferencias se dejarían inalteradas. Así el Plan de Incentivos a la Modernización Municipal tiene como objetivo premiar la eficiencia y alinear objetivos nacionales y subnacionales y ha mostrado ser exitoso. Por ello, no es un candidato a ser modificado. Otro fondo que existe es el Fondo de Inversión Pública Regional y Local (Foniprel), un fondo concursable que financia los proyectos que presentan las municipalidades y que se evalúan en función de su calidad y alineamiento con las prioridades del nivel nacional. Por otro lado, se cuenta con el Programa del Vaso de Leche, que implica transferirles a todas las municipalidades de Perú US\$120 millones en forma anual para financiar los desayunos para niños en edad escolar. Este programa está muy politizado, y cualquier intento de cambio ha generado protestas de las madres, que están organizadas en comités distritales. Además el monto es relativamente pequeño.

Esto deja al Foncomún y las transferencias financiadas por recursos ordinarios como los candidatos a contener un elemento de igualación importante. En el primer caso, la naturaleza compensadora de las transferencias les permitiría a

estas equiparar las disparidades existentes, ya que actualmente están focalizadas en compensar la pobreza y no la capacidad fiscal. Si bien existe una alta correlación entre capacidad fiscal y pobreza, debe recordarse que en el caso de Perú la presencia del canon quiebra dicha correlación y, debido a ello, el carácter compensador del Foncomún debe tomar en cuenta la presencia del canon de manera explícita. Sin embargo, el Foncomún se creó por medio de la Ley de Tributación Municipal del año 1993, la cual ha permanecido vigente por muchos años sin grandes alteraciones. Por ello, sería complicado proponer cambios legislativos que permitan tomar en cuenta las transferencias intergubernamentales por concepto de canon. Luego, han existido algunas modificaciones, como la inclusión de la capacidad fiscal y el uso de los recursos para inversión, pero han sido cambios menores. Un cambio como el introducir un criterio de compensación por brechas fiscales es difícil de explicar a los legisladores, pero se puede utilizar el argumento de la equidad fiscal. Sin embargo, un reclamo predecible sería que los diferentes grupos políticos digan que la igualación no se haga con el dinero de los gobiernos subnacionales (lo que implicaría un esquema *Robin Hood*), sino que se utilicen fondos del nivel nacional para reducir las disparidades, porque esa es una responsabilidad del nivel nacional. En un contexto en donde la situación fiscal se ha deteriorado relativamente en los últimos años, esto haría que el MEF se opusiera a este tipo de cambio. Por otro lado, la posibilidad de que un criterio de asignación sea una compensación negativa por el canon recibido podría ser más aceptable para la población. Los grupos opositores estarían vinculados a las jurisdicciones que reciben el canon en la actualidad. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que hace unos 10 años los criterios de asignación del canon se modificaron dentro de los departamentos y eso generó la oposición de aquellas jurisdicciones que perdían. Sin embargo, eran tantas las que ganaban que, a pesar de cierta oposición, se lograron introducir los cambios. En todo caso, se

podría pensar en incorporar una compensación gradual, que se inicie con un porcentaje relativamente pequeño pero que se vaya aumentando en el tiempo.

En el caso de las transferencias de recursos ordinarios, se observa que son asignadas de manera discrecional y que todavía no existe una “adicción” a este tipo de transferencias, lo cual permite introducir modificaciones para que desempeñen un rol más activo en la igualación de capacidades fiscales sin crear una fuente de conflictividad. Un tema adicional a tomar en cuenta es que una modificación en este tipo de transferencias no implica un cambio normativo, porque estas dependen de la voluntad del MEF, lo cual haría mucho más fácil su incorporación. Sin embargo, un problema es que el MEF perdería el control sobre estos recursos, los cuales pueden cumplir un papel clave en una política de estabilización del ciclo. Además, el cálculo de las brechas podría ser complicado, pero podría iniciarse un camino de asignación en función de la población para luego pasar al esquema de brechas.

Según los cálculos realizados, la alternativa que tendría un mayor impacto sobre la desigualdad es asignar el Foncomún y los recursos ordinarios según las brechas calculadas, y en segundo lugar, aplicar en el Foncomún un castigo del 50% del monto obtenido del canon. Estas alternativas tienen la ventaja de que el canon no se modifica y se puede otorgar a las otras dos transferencias más importantes un rol compensador que es más vendible desde el punto de vista político y va en el sentido original de un fondo de compensación. Recuérdese que el Foncomún tiene muchos objetivos, lo cual genera problemas. Por ello, asignarlo en función de las necesidades de recursos sería más sencillo desde el punto de vista conceptual. Además, sería una especie de esquema *Robin Hood* en el sentido de que los que reciben el canon percibirían menos transferencias igualadoras y liberarían recursos para aquellos distritos que no lo reciben. Políticamente, creemos, esto es mucho más atractivo, y cumpliría con el propósito de darle cierta lógica a todo el sistema de transferencias para reducir la desigualdad.

Anexo 10.1 . Proyectos de ley orientados a mejorar el sistema de transferencias

CUADRO A10.1.1. Proyectos de ley presentados a la Comisión de Descentralización del Congreso

Estado	Fecha	Título del proyecto	Descripción del proyecto
Rechazado de plano	21/08/2014	Ley que modifica la Ley 27.506, Ley de Canon Regulando la Transferencia Directa a las Localidades Aledañas Impactadas por la Actividad Extractiva.	Reducir un 5% de la participación de los gobiernos regionales a favor de las municipalidades locales aledañas solo si estas fueron afectadas directamente por la actividad extractiva.
Rechazado de plano	23/10/2014	Ley que modifica la Ley 27.506, Ley de Canon.	Los gobiernos locales y regionales destinan al menos 10% del canon a centros poblados de menos de 5.000 habitantes con indicadores de pobreza y desnutrición por encima del promedio nacional.
En comisión	01/12/2014	Ley que permite financiar proyectos productivos con recursos del canon.	Considerar los proyectos productivos como proyectos de infraestructura de impacto local y regional para fines de uso del canon.
En comisión	23/04/2015	Ley que propone compensar a las municipalidades y gobiernos regionales afectados por la reducción del canon petrolero y crea el Fondo de Contingencia Petrolero	Creación del Fondo de Contingencia Petrolero y de un mecanismo de compensación a los gobiernos locales y regionales por la reducción del canon petrolero.
Orden del día	11/03/2014	Ley que modifica el Título XI de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27.972	i) Transferir como mínimo 30 UIT por Foncomún a las municipalidades rurales. ii) Las municipalidades rurales pueden no adoptar la estructura administrativa definida por ley de acuerdo con sus posibilidades presupuestales.
En comisión	23/04/2015	Ley que incrementa el porcentaje del Foncomún a utilizar por las municipalidades para asegurar el pago de pensiones	Destinar 30% del Foncomún como intangible para el pago de pensiones. Priorizar el pago de pensionistas devengados.
En comisión	15/04/2014	Ley que suspende a los gobiernos regionales y locales el procedimiento de reserva y/o adjudicación mediante subasta pública o venta directa de terrenos urbanos y eriazos de propiedad estatal, durante el año electoral regional y municipal	Suspensión temporal del procedimiento de reserva y/o adjudicación mediante subasta pública o venta directa de terrenos urbanos y eriazos de propiedad estatal durante el año electoral regional y municipal.
En comisión	19/06/2014	Ley que modifica el artículo 30 de la Ley 27.867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y el artículo 22 de la Ley 27.972, Ley Orgánica de Municipalidades	Incluir como causa de vacancia el enaltecer, promocionar, justificar, financiar o haber recibido financiamiento de personas condenadas por narcotráfico, lavado de activos, minería ilegal, de grupos terroristas o agrupaciones vinculadas a estos.
En comisión	29/04/2014	Ley que modifica la Ley 27.867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	Incluir como causa de vacancia: i) la inasistencia injustificada a tres citaciones de la misma Comisión del Congreso de la República; ii) la ejecución de menos del 50% del gasto de capital en un año.

Fuente: Elaboración propia a partir del archivo digital de proyectos de ley del Congreso de la República (2015).

Anexo 10.2. Propuestas de reforma del sistema de transferencias y detalles de las mismas

CUADRO A10.2.1. Propuestas de reforma del sistema de transferencias

Autor	Propuesta	Criterios	Nivel	Años
Herrera (2008)	Redistribuir las transferencias fragmentarias (canon, regalía minera, FOCAM y renta de aduanas) para reducir la brecha fiscal.	Equidad horizontal; compensación transversal.	Gobiernos locales	2006
Arias et al. (2009)	Redistribuir los ingresos recaudados según necesidad de gasto para incrementar la certidumbre del presupuesto.	Equidad horizontal; certidumbre del presupuesto.	Gobiernos regionales	2007
Gómez et al. (2009a)	Redistribuir el FONCOR y las transferencias del gobierno nacional de modo compensatorio para compensar las demás transferencias (canon, sobrecanon, regalías, FOCAM).	Equidad horizontal; sostenibilidad ante el ciclo económico.	Gobiernos regionales	2007
Arias y Casas (2010)	Transferir un 25% de los ingresos tributarios netos recaudados por el gobierno central según necesidad de gasto.	Eficiencia. Equidad. Predictibilidad.	Gobiernos regionales	2008
	Distribuir un fondo constituido por transferencias destinadas a inversión (aporte 1) y un fondo del Tesoro Público proporcional a 2 p.p. del IGV (aporte 2) según necesidad de gasto (aporte 1) y esfuerzo fiscal (aporte 2).	Equidad. Eficiencia. Esfuerzo fiscal.	Gobiernos locales	2008
Gómez et al. (2009b)	Distribuir transferencias financiadas con el presupuesto anual y con un porcentaje de los ingresos tributarios netos para reducir disparidades en la brecha fiscal.	Equidad horizontal.	Gobiernos regionales.	2007

Fuente: Elaboración propia (2015).

CUADRO A10.2.2. Detalle de las propuestas de reforma del sistema de transferencias peruano

Autor	Porcentaje del PIB	Tipo	Objetivo	Método	Indicadores utilizados
Herrera (2008)	0,92	Horizontal	Brecha fiscal	Ingresos: Sistema de Ingresos Representativos; gastos: índices ponderados de necesidad relativa.	Ingresos: valor agregado bruto; gastos: población por edades, territorio, necesidades básicas insatisfechas (NBI), ruralidad, desnutrición.
Arias et al. (2009)	4,15	Vertical	Necesidades de gasto	Gastos: índices ponderados de necesidad relativa.	Educación: población de estudiantes, población rural. Salud: nacimientos, población por cama, población con problemas de acceso a servicios de salud. Infraestructura: red vial, electrificación y agua potable. Agricultura: superficie sembrada. Generales: territorio, población, hogares con 1 NBI.
Gómez et al. (2009a)	0,92	Horizontal	Necesidades de gasto	Gastos: índices ponderados de necesidad relativa.	Población, superficie, costos relativos de construcción, déficit histórico en la dotación de infraestructura.
Arias y Casas (2010)	3,86	Vertical	Necesidades de gasto	Gastos: índices ponderados de necesidad relativa.	Educación: estudiantes, analfabetos. Salud: nacimientos no institucionales, población sin seguro, menores de 5 años con Enfermedad Diarreica Aguda (EDA), población rural. Inversión: red vial, electrificación y agua potable. Centros educativos rurales, población por cama, población rural. Actividades económicas: población rural. Generales: territorio, población, hogares con 1 NBI.
	1,06	Horizontal (aporte 1) Vertical (aporte 2)	Necesidades de gasto	Gastos: índices ponderados de necesidad relativa	Gastos: número de viviendas sin alumbrado eléctrico, sin acceso a red pública de agua al interior de la vivienda, y población rural. Esfuerzo fiscal: independencia fiscal, eficiencia recaudatoria de los impuestos municipales, y de las tasas.
Gómez et al. (2009b)	3,63	Vertical	Brecha fiscal	Ingresos: ingresos rezagados. Promedio móvil tres años. Gasto: normas de gasto por cliente.	Ingresos: recaudación por recursos propios. Educación: población en edad escolar. Salud y saneamiento: población de <4 años o >60 años. Protección y previsión social: población en situación de pobreza. Transporte y otros: población total.

Fuente: Elaboración propia (2015).

11

Uruguay

Introducción

En el presente capítulo se analizan la estructura y evolución de las disparidades fiscales regionales en Uruguay durante el período que se extiende de 2006 a 2013. A su vez, se considera el rol de la implementación de un nuevo sistema de transferencias ecualizadoras con el objeto de lograr y consolidar un territorio con un mayor nivel de homogeneidad o cohesión fiscal de los diferentes gobiernos departamentales (GD) de Uruguay.

Las transferencias intergubernamentales constituyen una herramienta sumamente valiosa para promocionar la cohesión fiscal regional en los países desarrollados. El modelo de cohesión territorial de la Unión Europea es un claro ejemplo de ello (véanse Böhme, 2009; Böhme et al., 2011). Sin embargo, un esquema de transferencias intergubernamentales que en su normativa no explicita de forma clara un criterio de convergencia regional probablemente no contribuya a la convergencia fiscal territorial e, incluso, podría acentuar las disparidades fiscales vigentes (Martínez-Vázquez y Sepúlveda 2011, 2012).

Dado que la profundización de un sistema de descentralización política y fiscal, como el que comenzó a funcionar en Uruguay a partir de 1996, podría conducir a un gran incremento de las disparidades fiscales territoriales (por ejemplo, reza-

necesidades de gastos y/o reducidas fuentes de recursos propios), el contar con un diseño adecuado para las transferencias intergubernamentales de tipo ecualizador adquiere un papel preponderante en este país.

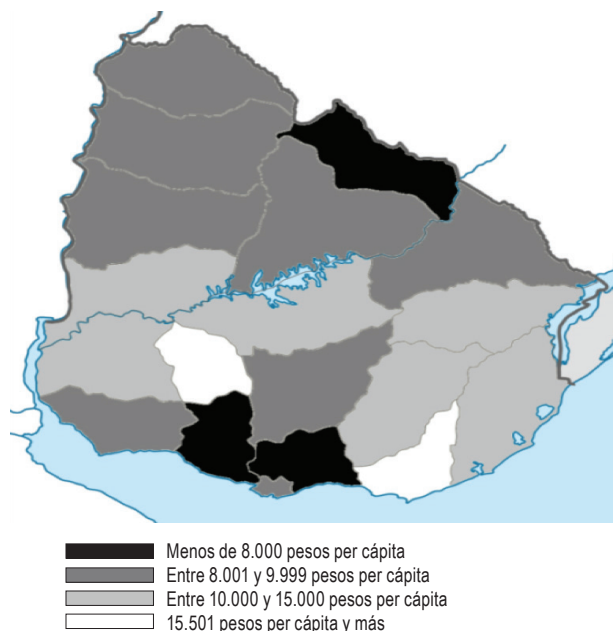
De hecho, aunque Uruguay es un país pequeño, existen diferencias fiscales importantes entre sus GD.¹¹¹ El mapa 11.1 muestra estas disparidades, considerando los distintos gastos per cápita ejecutados por los GD en el período objeto de análisis.

Al observar el mapa 11.1, se puede corroborar que existen grandes diferencias en términos de los gastos per cápita ejecutados por los diferentes GD. Dado que todos los GD de Uruguay deben brindar los mismos servicios públicos, dichas diferencias podrían tener efectos significativos sobre la cantidad y calidad de los servicios que proporciona cada uno.

Se considera que un territorio con una mayor homogeneidad fiscal permitirá arribar a un umbral mínimo de provisión de servicios públicos subnacionales de calidad similar, y que además estará apoyando una agenda estratégica ordenada del proceso de descentralización. A su vez, un mayor nivel de cohesión fiscal también podría permitir un desarrollo territorial más equilibrado (con una desconcentración del poder político y/o de la

¹¹¹ Uruguay se divide en 19 departamentos que son el segundo nivel de gobierno luego del gobierno central.

MAPA 11.1. Gastos per cápita de los gobiernos departamentales
(en pesos uruguayos de 2015)



Fuente: Rendiciones de cuentas de los GD sistematizadas por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República.

actividad económica) y una mayor cohesión política y económica.

La información estadística disponible a nivel departamental de las variables de interés, obliga a limitar el análisis al período 2006-13. Esto se debe a que el GD de Montevideo comenzó a recibir transferencias del gobierno central a partir de 2006, pues hasta ese momento el 100% de sus ingresos provenían de la recaudación propia. A pesar de ello, se trata de un período de ocho años que consideramos sumamente adecuado para poder evaluar las disparidades fiscales a nivel regional y el rol de las transferencias intergubernamentales para el caso de los 19 departamentos de Uruguay.

Una primera aproximación a la información estadística disponible permite constatar ciertas características regionales que son sumamente relevantes para el presente análisis. En este sentido, resulta importante destacar que, del total de gasto público nacional ejecutado durante el período 2006-13, cerca del 90% fue realizado directamente

por el gobierno nacional, mientras que los GD fueron responsables únicamente del 10% de la ejecución del mismo. En términos del producto interno bruto (PIB) nacional, estos datos implican que el primer nivel de gobierno (gobierno central) gestiona unos recursos del orden del 25% del PIB, mientras que los GD (segundo nivel de gobierno) gestionan recursos del 3% del PIB.

A su vez, si se toman en cuenta los principales indicadores socioeconómicos a nivel regional, destacan las particularidades de un país con una distribución muy dispar de su población y producto. Así, como se puede constatar en el cuadro 11.1, de los 19 departamentos en los que se divide el país desde el punto de vista administrativo, el departamento de Montevideo (capital administrativa, política y económica) concentra más de la mitad del PIB nacional y el 40% de la población. De hecho, si se añaden los departamentos de Canelones y Maldonado, entre los tres departamentos representan cerca del 70% del producto y más del 60% de la población de Uruguay.

El cuadro 11.1 también permite constatar importantes diferencias en cuanto a los niveles de renta per cápita entre los departamentos. La región más poblada (Montevideo) es también la que mayor nivel de renta per cápita presenta, pues esta equivale al 136% de la renta media del país. En el otro extremo se encuentran departamentos con niveles inferiores al 60% de la renta media per cápita del país (Canelones, Rivera y Salto). Dentro de este marco, a la distribución desigual de la población y del producto habría que añadir la existencia de disparidades de renta per cápita acentuadas entre las distintas regiones (la renta media de los habitantes de Montevideo sería 2,5 veces más elevada que la de los departamentos más pobres del país).

Este análisis, de carácter introductorio, permite identificar algunas particularidades relevantes, que se completan con el análisis que se lleva adelante en las siguientes secciones. Más específicamente, a continuación se añade información precisa en relación con la estructura, la evolución y los efectos de los ingresos y gastos de los distintos GD, diferenciando entre ingresos propios y transferencias

CUADRO 11.1. PIB y población por departamento, 2006–13
(datos promedio)

DEPARTAMENTO	PIB (pesos corrientes de 2013)	Distribución del PIB nacional	Población	Distribución de la población	PIB per cápita (pesos corrientes de 2013)	PIB per cápita (Uruguay = 100)
Artigas	13.954.674.693	1,48%	76.785	2,26%	181.737	65,32%
Canelones	86.147.679.838	9,13%	529.569	15,61%	162.675	58,47%
Cerro Largo	18.891.419.957	2,00%	89.077	2,63%	212.080	76,23%
Colonia	41.094.605.744	4,36%	126.131	3,72%	325.809	117,11%
Durazno	12.472.591.351	1,32%	59.388	1,75%	210.019	75,49%
Flores	6.692.937.013	0,71%	26.291	0,78%	254.571	91,50%
Florida	17.310.031.137	1,83%	69.427	2,05%	249.327	89,62%
Lavalleja	15.651.655.638	1,66%	60.807	1,79%	257.399	92,52%
Maldonado	48.571.268.741	5,15%	165.808	4,89%	292.937	105,29%
Montevideo	518.779.397.476	54,98%	1.369.210	40,37%	378.890	136,19%
Paysandú	26.254.678.093	2,78%	117.014	3,45%	224.372	80,65%
Río Negro	12.996.851.075	1,38%	55.993	1,65%	232.116	83,43%
Rivera	16.937.101.982	1,80%	106.658	3,15%	158.798	57,08%
Rocha	17.652.494.654	1,87%	72.972	2,15%	241.908	86,95%
Salto	20.476.697.934	2,17%	128.301	3,78%	159.599	57,37%
San José	21.416.996.081	2,27%	109.516	3,23%	195.560	70,29%
Soriano	17.257.055.228	1,83%	85.121	2,51%	202.736	72,87%
Tacuarembó	19.294.970.798	2,05%	93.120	2,75%	207.205	74,48%
Treinta y Tres	11.760.008.472	1,25%	50.549	1,49%	232.646	83,62%
Uruguay	943.613.115.906	100%	3.391.738	100%	278.209	100%

Fuentes: Rendiciones de cuentas de los gobiernos departamentales sistematizadas por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República de Uruguay; Banco Central de Uruguay; Instituto de Economía de la Universidad de la República.

intergubernamentales, así como también considerando diferentes clasificaciones de gastos.

ii. *Transferencias* desde el gobierno central hacia los GD.

Contexto de la descentralización fiscal

Recursos y servicios públicos regionales

Los recursos fiscales con los que cuentan los GD en Uruguay se pueden clasificar en dos grandes categorías:

i. *Ingresos propios*: de origen departamental¹¹² o impuestos que son fijados por el gobierno central, pero cuya recaudación y utilización corresponden a los GD.¹¹³

A partir de la reforma de la Constitución de 1996, Uruguay —que es un país con una fuerte

¹¹² Los principales ingresos propios son: la contribución inmobiliaria sobre inmuebles urbanos y suburbanos, la patente de rodados, impuestos de menor magnitud (impuesto a los terrenos baldíos y edificación inapropiada, contribuciones por mejoras a los inmuebles beneficiados por obras públicas), tasas, tarifas y precios por utilización de bienes o servicios departamentales, y beneficios obtenidos por servicios prestados por el GD.

¹¹³ Entre estos se destacan: el impuesto sobre la propiedad inmueble rural y el impuesto sobre la venta de semovientes (Ley 12.700 de 1960).

tradición unitaria— ha comenzado a transitar un incipiente proceso de mayor autonomía fiscal por parte de los GD. Las competencias formalmente asignadas a los GD, como segundo nivel de gobierno, se definen en la Ley Orgánica del Gobierno y Administración de los Departamentos (Ley 9.515), que permanece sin cambios desde su creación en 1935.

Si se consideran las fuentes de ingresos anteriormente citadas, los GD de Uruguay tienen a su cargo la realización de actividades de carácter municipal (según la experiencia internacional). Dentro de este marco, las competencias formales de los GD se reducen a la prestación de los siguientes servicios básicos:

- i. Pavimentación y mantenimiento de caminos.
- ii. Organización del tránsito (incluido lo referente a la recaudación de patentes de vehículos y licencias de conducir).
- iii. Transporte colectivo.
- iv. Limpieza.
- v. Iluminación pública.
- vi. Servicio de necrópolis.
- vii. Controles sanitarios.
- viii. Cuestiones relacionadas con el ordenamiento territorial (aspecto que se refuerza con la reciente Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible).

De aquellas actividades relativamente destacadas, que la experiencia internacional señala que pueden ser descentralizadas, los GD de Uruguay solamente desarrollan actividades de *transporte departamental* y *limpieza*. A pesar de ello, cabe puntualizar que, en la práctica, los GD han ido asumiendo otras atribuciones que no necesariamente se corresponden con estas “competencias tradicionales”. Esto se verifica desde el retorno a la democracia (1985), a través de un proceso por el cual se fueron ampliando, por la vía de los hechos, sus competencias hacia temas relacionados con la promoción del desarrollo social y económico (Rodríguez Miranda, 2014). Sin embargo, aún en nuestros días este proceso continúa siendo muy incipiente. Actualmente

los GD comparten tareas con el gobierno central en cuanto a la atención de la población local en servicios de salud, educación y alimentación, aunque la responsabilidad final, tanto en términos del servicio público que se brinda como de su financiamiento, continúa recayendo de forma exclusiva en el gobierno central.

El marco normativo uruguayo del régimen de transferencias regionales

Las transferencias intergubernamentales se definen en las leyes de Presupuesto Nacional, las cuales se establecen de forma quinquenal, con cada período de gobierno. No obstante, durante estos períodos de gobierno surgen leyes que adicionan partidas extraordinarias o complementarias a estas transferencias. Se trata de partidas excepcionales justificadas por cuestiones coyunturales (por ejemplo, crisis financiera en algún GD, sequías que afectan a determinada región, etc.). A pesar de ello, en la gran mayoría de los casos dichas partidas de carácter excepcional terminan consolidándose como partidas permanentes.

En la década de 1990, en las leyes de presupuesto nacional de los quinquenios 1991-95 y 1996-2000, las principales partidas de transferencias intergubernamentales se determinaron mediante la negociación entre el gobierno central y los GD en una lógica de “partida a partida”. De hecho, estas negociaciones continuaron aún después de aprobadas las leyes de presupuesto. Sin embargo, a partir de los quinquenios 2001-05 y 2006-10 se incorporaron los cambios establecidos en la reforma constitucional de 1996, por lo que las transferencias básicamente pasaron a estar reguladas por los artículos 214 y 298 de la Constitución Nacional.

Las transferencias intergubernamentales se encuentran dentro del rubro de ingresos de origen nacional de los GD. En el cuadro 11.2 se detalla la composición de estas transferencias, por departamento y según su grado de condicionamiento.

De las dos fuentes de ingresos por transferencias de los GD, las de menor magnitud son las transferencias condicionadas (estas representan

CUADRO 11.2. Composición de los ingresos por transferencias intergubernamentales por gobierno departamental, 2006–13
(datos promedio)

DEPARTAMENTO	Transferencias condicionadas		Transferencias no condicionadas	
	En miles de pesos de 2013	En porcentaje del PIB por depto.	En miles de pesos de 2013	En porcentaje del PIB por depto.
Artigas	44.362	0,318	310.948	2,228
Canelones	83.727	0,097	742.102	0,861
Cerro Largo	64.215	0,340	375.145	1,986
Colonia	38.333	0,093	281.767	0,686
Durazno	26.504	0,212	340.036	2,726
Flores	18.979	0,284	168.039	2,511
Florida	35.661	0,206	285.100	1,647
Lavalleja	29.267	0,187	307.210	1,963
Maldonado	142.979	0,294	454.497	0,936
Montevideo	471.005	0,091	950.711	0,183
Paysandú	47.834	0,182	405.011	1,543
Río Negro	98.911	0,761	261.946	2,015
Rivera	67.424	0,398	348.085	2,055
Rocha	9.225	0,052	367.454	2,082
Salto	54.157	0,264	442.211	2,160
San José	31.359	0,146	274.671	1,282
Soriano	33.291	0,193	341.970	1,982
Tacuarembó	9.184	0,048	379.517	1,967
Treinta y Tres	18.016	0,153	300.792	2,558
Participación en el total de transferencias intergubernamentales	15,30%		84,70%	

transferencias menores de los diferentes ministerios del gobierno central: Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Ministerio de Turismo y otros organismos públicos). La gran mayoría de los ingresos departamentales de origen nacional están compuestos por transferencias no condicionadas.

Como ya fuera mencionado, actualmente las transferencias no condicionadas se regulan a través de dos artículos de la Constitución Nacional: artículo 214 (Transferencias) y artículo 298 (Fondo de Desarrollo del Interior). A su vez, la reforma constitucional de 1996 establece la posibilidad de que los GD cuenten con la libertad de utilizar los recursos provenientes de la alícuota del gobierno

nacional que les corresponde por transferencias (artículo 297 de la Constitución de 1996).

Sin embargo, las alícuotas que corresponden a cada GD no están determinadas por la Constitución y, por lo tanto, se deben negociar en cada nuevo período de gobierno nacional por medio de la Ley de Presupuesto Nacional Quinquenal. Por ejemplo, la Ley de Presupuesto (Ley 18.179) estableció que para los ejercicios 2011 a 2014 se transfiriera a los 18 GD del interior del país (excluido Montevideo) un 3,33% del total de recursos del Presupuesto Nacional del ejercicio inmediato anterior. La principal proporción de esta alícuota fue destinada a financiar el Programa Municipal de Infraestructura

y el mantenimiento de “caminería rural” (ambos administrados por el gobierno central). A su vez, los fondos remanentes se distribuyeron entre los diferentes GD sobre la base de dos criterios: i) indicadores de población, superficie, inversa del PIB departamental y porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) (con una ponderación de 25% para cada uno de estos indicadores) y ii) porcentaje de distribución del monto de transferencias entre GD del período de gobierno inmediatamente anterior. La distribución de estos fondos remanentes surgió como una especie de promedio entre estos dos criterios. Sin embargo, el resultado final de dicha distribución no resultó para nada claro. De hecho, el porcentaje de fondos remanentes surgió de un proceso de negociación política entre el gobierno central y el máximo representante del “Congreso de Intendentes” de los GD.¹¹⁴

El otro artículo constitucional que regula las transferencias no condicionadas es el 298, conocido como Fondo de Desarrollo del Interior (FDI), el cual también se define en la Ley de Presupuesto. Los objetivos del FDI son avanzar en el desarrollo regional y en el proceso de descentralización fiscal. Este fondo se financia con una alícuota (cerca del 11%) de los impuestos que el gobierno central recauda en los diferentes departamentos, excluido Montevideo. A pesar de ello, cabe remarcar que solamente el 33,5% del FDI se dirige directamente a los GD, mientras que el 66,5% restante corresponde a políticas e intervenciones territoriales controladas y realizadas desde el gobierno central.

El cuadro 11.3 detalla la composición de los ingresos de los GD, sobre la base de diferentes tipos de ingresos y con diferentes medidas de desigualdad fiscal entre GD. Este análisis permite realizar una aproximación preliminar a los eventuales efectos ecualizadores de los distintos tipos de transferencias intergubernamentales en las disparidades fiscales de ingresos entre los GD.

En términos per cápita, las medidas estadísticas aportadas en el cuadro 11.3 indican que las transferencias (condicionadas y no condicionadas) han dado lugar a una reducción del nivel de

disparidad de ingresos fiscales entre GD. Dentro de este marco, cabe indicar que el menor impacto de las transferencias condicionadas (reducen el Gini en 1 punto porcentual, mientras que las no condicionadas lo reducen en 4 puntos porcentuales) se explica por el simple hecho de que este tipo de transferencias son de un volumen muy inferior en relación con las transferencias no condicionadas (véase la última fila del cuadro 11.2).

Esta reducción en el nivel de disparidades de ingresos per cápita entre GD también se observa al utilizar otros indicadores de disparidad, como la desviación estándar (en logs), el coeficiente de variación o el índice de Theil. A pesar de ello, resulta importante puntualizar que si se observa la variación de la relación máximo/mínimo, la diferencia de ingresos per cápita entre los departamentos con mayores y menores ingresos per cápita se reduce desde 4,6 hasta 3,6 en el período de análisis. Este último resultado parecería indicar que dichos efectos ecualizadores, en términos de ingresos, deberían ser interpretados con cierta cautela.

A pesar de la existencia de cierto efecto ecualizador en términos de ingresos de los GD, la igualación fiscal no forma parte de manera explícita y clara de la normativa que regula el régimen de transferencias intergubernamentales en Uruguay. Como ya fuera explicitado, una gran parte de la asignación de estas transferencias se basa en mecanismos un poco difusos, con mucho de negociación política, y con criterios técnicos escasos y desactualizados que no alcanzan a definir fórmulas que están claramente establecidas por norma. Al mismo tiempo, muchos de los criterios técnicos (como la población o la superficie departamental) implican un componente de inercia importante, además de considerar cuántos recursos presupuestales fueron asignados a cada GD en el período de gobierno nacional inmediatamente anterior.

¹¹⁴ Este Congreso, generado en la reforma constitucional de 1996, emerge como un órgano representativo de los GD. Dentro de este marco, resulta importante hacer notar que en este Congreso cada GD representa un voto con independencia del tamaño poblacional de cada departamento.

CUADRO 11.3. Composición de los ingresos de los gobiernos departamentales en Uruguay, efectos equalizadores, 2006–13
(datos promedio)

DEPARTAMENTO	Ingresos propios			Ingresos propios y transferencias condicionadas			Ingresos propios y transferencias no condicionadas			Ingresos totales		
	En pesos			En pesos			En pesos			En pesos		
	En miles de pesos 2013	2013 per cápita	En porcentaje del PIB por depto.	En miles de pesos 2013	2013 per cápita	En porcentaje del PIB por depto.	En miles de pesos 2013	2013 per cápita	En porcentaje del PIB por depto.	En miles de pesos 2013	2013 per cápita	En porcentaje del PIB por depto.
Artigas	355.571	4.632	2,548	399.932	5.212	2,866	666.519	8.689	4,776	710.881	9.269	5,094
Canelones	2.178.357	4.106	2,529	2.262.084	4.262	2,626	2.920.459	5.504	3,39	3.004.186	5.660	3,487
Cerro Largo	331.262	3.718	1,754	395.477	4.439	2,093	706.407	7.929	3,739	770.622	8.650	4,079
Colonia	876.986	6.937	2,134	915.319	7.240	2,227	1.158.752	9.169	2,82	1.197.086	9.472	2,913
Durazno	428.807	7.221	3,438	455.311	7.667	3,65	768.843	12.952	6,164	795.347	13.398	6,377
Flores	313.145	11.902	4,679	332.124	12.623	4,962	481.185	18.288	7,189	500.164	19.010	7,473
Florida	397.684	5.729	2,297	433.345	6.243	2,503	682.784	9.836	3,944	718.445	10.350	4,15
Lavalleja	362.806	5.966	2,318	392.073	6.445	2,505	670.016	11.03	4,281	699.283	11.508	4,468
Maldonado	2.820.230	17.006	5,806	2.963.210	17.853	6,101	3.274.727	19.742	6,742	3.417.707	20.589	7,036
Montevideo	10.822.668	7.905	2,086	11.293.674	8.247	2,177	11.773.379	8.599	2,269	12.244.385	8.941	2,36
Paysandú	561.002	4.794	2,137	608.835	5.203	2,319	966.013	8.254	3,679	1.013.846	8.663	3,862
Río Negro	344.930	6.160	2,654	443.841	7.923	3,415	606.876	10.838	4,669	705.788	12.601	5,43
Rivera	405.431	3.801	2,394	472.855	4.434	2,792	753.516	7.064	4,449	820.940	7.697	4,847
Rocha	692.042	9.481	3,92	701.267	9.609	3,973	1.059.496	14.511	6,002	1.068.721	14.638	6,054
Salto	688.463	5.366	3,362	742.620	5.788	3,627	1.130.674	8.81	5,522	1.184.832	9.231	5,786
San José	546.065	4.988	2,55	577.424	5.273	2,696	820.737	7.493	3,832	852.096	7.778	3,979
Soriano	478.640	5.625	2,774	511.930	6.016	2,966	820.609	9.646	4,755	853.900	10.037	4,948
Tacuarembó	461.819	4.959	2,393	471.003	5.058	2,441	841.337	9.034	4,36	850.521	9.133	4,408
Treinta y Tres	239.075	4.730	2,033	257.092	5.086	2,186	539.867	10.68	4,591	557.883	11.036	4,744
Media	1.226.578	6.580	2,832	1.296.285	7.085	3,059	1.612.747	10.424	4,588	1.682.454	10.930	4,815
Máximo	10.822.668	17.005	5,806	11.293.674	17.853	6,101	11.773.379	19.742	7,189	12.244.385	20.589	7,473
Mínimo	239.075	3.718	1,754	257.092	4.262	2,093	481.185	5.504	2,269	500.164	5.660	2,36
Máximo/Mínimo	45,269	4,574	3,31	43,928	4,189	2,915	24,467	3,587	3,168	24,481	3,638	3,166

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 11.3. Composición de los ingresos de los gobiernos departamentales en Uruguay, efectos ecualizadores, 2006–13 (continuación)
(datos promedio)

	Ingresos propios			Ingresos propios y transferencias condicionadas			Ingresos propios y transferencias no condicionadas			Ingresos totales		
	En miles de pesos 2013	En pesos 2013 per cápita	En porcentaje del PIB por depto.	En miles de pesos 2013	En pesos 2013 per cápita	En porcentaje del PIB por depto.	En miles de pesos 2013	En pesos 2013 per cápita	En porcentaje del PIB por depto.	En miles de pesos 2013	En pesos 2013 per cápita	En porcentaje del PIB por depto.
DEPARTAMENTO												
Desviación estándar (en logs)	0,931	0,39	0,304	0,909	0,373	0,293	0,77	0,314	0,288	0,763	0,312	0,289
Coefficiente de variación	1,971	0,492	0,359	1,942	0,47	0,341	1,595	0,351	0,279	1,588	0,345	0,275
Índice de Gini	0,61	0,226	0,225	0,599	0,216	0,167	0,507	0,176	0,151	0,501	0,172	0,151
Coefficiente de Theil	0,874	0,094	0,053	0,85	0,086	0,049	0,614	0,053	0,037	0,608	0,051	0,036

Fuente: Rendiciones de los GD sistematizadas por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República de Uruguay.

Nota: Los ingresos totales incluyen las transferencias condicionadas y las no condicionadas e ingresos propios.

La inexistencia de un régimen normativo adecuado y explícito de transferencias de igualación en Uruguay, que se base exclusivamente en criterios técnicos, se debe a varias causas. En primer lugar, hay cierta inercia histórica en un ámbito de negociación política entre el gobierno central y los GD que no permite avanzar en procesos de mayor autonomía por parte de los diferentes GD. En este caso, es probable que el gobierno central tenga cierta reticencia a brindar un mayor grado de autonomía a los gobiernos regionales, y así se puede apreciar el comportamiento inercial de los GD, que muchas veces obtienen recursos del gobierno central a través de la negociación política, sin incurrir en los costos económicos y políticos que implica un mayor esfuerzo fiscal. En segundo lugar, hay limitaciones técnicas fundamentales, tanto por parte del gobierno central como, sobre todo, de los GD, que se ven reflejadas en la escasez de personal técnico y de bases de datos adecuadas con las cuales construir y actualizar los indicadores técnicos necesarios para diseñar un esquema de transferencias objetivo y ecualizador. Finalmente, resulta sumamente importante destacar la existencia de marcadas limitaciones en las bases tributarias subnacionales, lo que impide que se utilice un criterio relevante para redistribuir recursos a partir de la capacidad fiscal subnacional.

La conformación de un tercer nivel de gobierno: el rol de los municipios en Uruguay

La conformación de un tercer nivel de gobierno y administración, bajo el nombre de “municipios”, a través de la implementación de la Ley de Descentralización Política y Ciudadana de 2010, plantea una nueva serie de desafíos en cuanto a la gestión de los recursos públicos regionales en Uruguay.

Desde 2010 han surgido cerca de 90 municipios en el territorio nacional. Sin embargo, los criterios de municipalización del territorio han sido muy distintos: en un extremo cabe mencionar los casos de los departamentos de Montevideo, Canelones y Maldonado, que dividieron el 100% de su territorio en municipios; en el otro extremo, está el departamento de Flores, con un solo municipio, que comprende

el 0,02% del territorio y el 4% de la población. Otros departamentos, como Salto o Paysandú, cubrieron buena parte de su territorio con municipios, aunque incluyeron un bajo porcentaje de población. Los departamentos que cubrieron muy poca superficie, pero con un porcentaje importante de población, son: Soriano, Tacuarembó, y Treinta y Tres. Como consecuencia de este proceso, solo el 20% del territorio nacional se encuentra municipalizado, abarcando al 71% del total de población. Resulta preocupante que, en las zonas rurales o localidades de menos de 1.000 habitantes, menos de la mitad de la población se encuentra “municipalizada”.

El art. 3 de la Ley 18.567 de 2009 establece los principios fundamentales en los cuales se basa la creación de los municipios. Estas normas programáticas se deben llevar a la práctica con la aplicación de las disposiciones que prescribe esta ley.¹¹⁵ Sin embargo, a pesar de la magnitud e importancia de las funciones atribuidas en la normativa, el carácter general e indeterminado de estas funciones no permite establecer con exactitud cuál es el grado de autonomía, ni de capacidad de gestión y de administración de este tercer nivel de gobierno. A su vez, la gestión de los municipios se debe financiar con los fondos asignados por parte de los GD¹¹⁶ y con los recursos que se les asigne en el Presupuesto Nacional a través del Fondo de

¹¹⁵ El marco legislativo actual de los municipios parte de la Ley 18.567 del 13 de setiembre de 2009. Sin embargo, se trata de una ley muy defectuosa y que ha sido criticada por diversos sectores políticos. Por ello, fue modificada en varias oportunidades. La creación del tercer nivel de gobierno en Uruguay no solo se encuentra en esta ley, sino también en las leyes 18.644 del 12 de febrero de 2010, 18.653 del 15 de marzo de 2010, y 18.659 del 26 de abril de 2010.

¹¹⁶ Se prevé que el GD provea los recursos humanos y materiales a los municipios, a los efectos de que estos puedan cumplir con sus atribuciones en el marco del presupuesto quinquenal y de las modificaciones presupuestales aprobadas por la Junta Departamental. A su vez, el artículo 21 de la Ley 18.567 establece que el Poder Ejecutivo, con el asesoramiento del Congreso de Intendentes, propondrá las normas legales que estime necesarias para determinar adecuadamente el gasto en políticas sociales de los GD. Dicho gasto deberá ser considerado en la forma de distribución de recursos que determina el literal C del artículo 214 de la Constitución de la República.

Incentivo para la Gestión de los Municipios. A pesar de que, para crear este Fondo deben tenerse en cuenta criterios de equidad e indicadores de gestión, además de mantenerse la relación entre el número de funcionarios y la cantidad de población en el período inmediatamente anterior, su asignación no se encuentra claramente especificada en la normativa correspondiente. Finalmente, los recursos humanos y materiales para cumplir con las atribuciones que dicta la norma son provistos por los GD dentro de su presupuesto quinquenal.

Al analizar las atribuciones y recursos disponibles, cabe tener en cuenta que los municipios no son autónomos en relación con el segundo nivel de gobierno (GD). Más específicamente, los GD son los que determinan las competencias y los recursos de los municipios. A su vez, puesto que entre los distintos municipios pueden existir diferentes necesidades, y variadas posibilidades para ofrecer los servicios públicos y sociales que demandan las comunidades, sería deseable que la provisión de dichos servicios se hiciera en forma local, acercando los proveedores a los usuarios. Sin embargo, los mayores problemas se originan en la falta de capacidades de los GD y, de forma más pronunciada, en el caso de los municipios más pequeños y/o pobres, en los obstáculos para proveer ciertos servicios de calidad a costos razonables. Es decir: existe una heterogeneidad importante en la cobertura de superficie, población, tamaño, y en las características sociales, demográficas, económicas y territoriales de los diferentes municipios. Se considera que estas particularidades deberían ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar la administración de cada uno de ellos.

Revisión y análisis de la literatura existente

La revisión de estudios previos acerca de la capacidad distributiva del sistema de transferencias intergubernamentales nos permite afirmar que no hay trabajos que examinen el rol equalizador de las finanzas públicas subnacionales en Uruguay. A pesar de ello, se han identificado una serie de estudios

que realizan un análisis de diagnóstico sobre las finanzas públicas subnacionales para el caso de este país, con especial énfasis en las reformas descentralizadoras de las últimas dos décadas.

En este sentido, el documento del BID (2007) señala que la organización política de los GD de Uruguay les otorga a estos un cierto grado de autonomía. Sin embargo, también indica que la flexibilidad que brinda la reforma constitucional de 1996 para definir las diferentes responsabilidades de los GD determina que existan numerosas “áreas” donde las jurisdicciones se superponen y se comprueba una duplicación de actividades, muchas veces no coordinadas, entre los dos niveles de gobierno (central y departamental). El informe atribuye la ausencia de conflictos entre estos dos niveles de gobierno al hecho de que los GD solamente han asumido responsabilidades de tipo municipal. A su vez, se argumenta que los recursos disponibles por parte de los GD para financiar su presupuesto surgen de un conjunto de potestades tributarias propias muy limitado, en cuyo caso los posibles conflictos son pequeños y, si existieran, se dirimirían en el Poder Legislativo Nacional, y al Poder Ejecutivo se le exigiría simplemente que utilizara como fundamento el interés general para su tratamiento. Esta situación deja a los GD solamente un mínimo margen para imponer pequeños gravámenes locales y el cobro de tasas por los servicios prestados. Este trabajo también señala los principales problemas de gestión comunes a los GD y, en relación con ello, las necesidades de asistencia técnica que presentan. Al analizar el gasto público departamental surge con claridad la falta de capacidad de gestión y de disponibilidad de información estadística detallada para controlar su ejecución. De acuerdo con el análisis mencionado, se puede concluir que este marco institucional estricto y acotado determina que, ante la presencia de dificultades financieras y al ser difícil el acceso a formas ortodoxas de endeudamiento, se busquen mecanismos informales de financiamiento, con las distorsiones que ello acarrea.

Por su parte, el documento del BID (2009), al igual que el trabajo anterior, coincide en señalar que desde la reforma descentralizadora iniciada en

1996, las responsabilidades y funciones de los diferentes niveles de gobierno no son claras, que las competencias descentralizadas son accesorias a las responsabilidades del gobierno central y que, a su vez, generan conflictos de gestión al interior de los GD. Las competencias descentralizadas son las mismas que recaen en el gobierno central o aquellas que son marginales a la provisión de los servicios públicos correspondientes. A su vez, el trabajo pone de relieve que las transferencias de recursos no tienen vinculación alguna con la transferencia de responsabilidades. De hecho, muchos de los GD se encuentran desbordados ante las demandas de la población, que solicitan una mejor calidad de atención y de servicios, demanda que no pueden atender de forma eficiente por falta de recursos. También se señala que si bien la nueva Ley de Descentralización y Participación Ciudadana de 2010 tiene objetivos políticos y de movilización de la ciudadanía en la toma de decisiones, continúan produciéndose una serie de problemas importantes que se pueden resumir en los siguientes puntos:

- i. Problemas de indefinición de roles y funciones entre las instituciones del gobierno central y los GD.
- ii. Falta de definición clara de las responsabilidades y funciones de las juntas locales en relación con los GD.
- iii. Falta de definición clara de los criterios necesarios para la constitución de las juntas locales, lo cual genera una fragmentación potencial en las decisiones públicas.
- iv. Falta de claridad acerca de los recursos que administrarán las juntas locales, particularmente aquellos relacionados con el fondo de desarrollo municipal.

A su vez, se argumenta que si bien la gestión financiera departamental ha mejorado en los últimos tiempos, todavía existen importantes debilidades, particularmente vinculadas a la planificación y la inversión pública, la recaudación de impuestos, el presupuesto, el control interno y la transparencia de la información.

Por su parte, el trabajo de CEPAL (2014) realiza un procesamiento y análisis de tipo descriptivo de la información de ingresos y egresos de los GD entre los años 1990 y 2013. En relación con este análisis, interesa remarcar dos puntos importantes. En primer lugar, al existir información más desagregada sobre ingresos que sobre egresos, el análisis que se lleva a cabo es más detallado en el caso de los ingresos departamentales. En segundo lugar, si bien se incluye información de Montevideo, en el informe se pone más énfasis en los resultados para los 18 GD del interior del país.

El examen de esta serie de antecedentes nos ha permitido ratificar la escasa disponibilidad de trabajos enfocados en las finanzas subnacionales de Uruguay y sus efectos sobre el desarrollo regional. Además, no hay estudios que se centren en el efecto ecualizador del actual sistema de transferencias intergubernamentales para este país. Finalmente, interesa destacar que todos estos trabajos coinciden en señalar que desde la reforma constitucional de 1996, los GD han obtenido un mayor margen de maniobra y posibilidades de ampliar su autonomía fiscal; por ejemplo, mediante la creación de nuevos impuestos departamentales. No obstante, las posibilidades que ofrece la reforma constitucional de 1996 no han sido aprovechadas en todo su potencial para promover una mayor descentralización efectiva. De hecho, otra serie importante de trabajos señala que los GD también han seguido una lógica tradicional y centralista de demandar recursos al gobierno central para abordar los nuevos ámbitos de acción asumidos (más allá de sus competencias tradicionales). De esta forma, se evitan los costos políticos que podría suponer la puesta en marcha de nuevos y/o mayores impuestos departamentales para obtener un financiamiento genuino (véase, por ejemplo, Arocena, 2008). Por otra parte, varias modificaciones plasmadas en la reforma constitucional de 1996 son medidas descentralizadoras con un carácter general e indeterminado, dado que no se ha podido construir un fuerte acuerdo desde el gobierno nacional que favorezca una mayor descentralización de competencias y recursos

para los GD (véanse Rodríguez Miranda, 2006 y 2014; CEDES, 2010). Como resultado de los procesos anteriores, los GD han tendido a “presionar” al gobierno central a los efectos de obtener mayores transferencias como forma de financiar la prestación de sus servicios tradicionales.

Disparidades regionales e igualación fiscal

En esta sección se identifican y analizan las disparidades fiscales horizontales de los GD. Con respecto a la capacidad de generar ingresos propios, se presentan indicadores de su distribución entre los GD, incluyendo estimaciones en términos per cápita. Con respecto a los gastos, se detallan indicadores de disparidades de gastos per cápita entre los GD. Finalmente, a partir del análisis de la distribución de los ingresos propios entre los GD, se evalúan los efectos ecualizadores de cada una de las partidas de ingresos y gastos.

Al analizar los indicadores fiscales de los GD (cuadro 11.4), resulta posible ilustrar importantes disparidades fiscales horizontales, y constatar la existencia de grandes diferencias entre el nivel de ingresos, transferencias y gastos de los distintos GD. En relación con los ingresos totales per cápita también se identifican grandes diferencias (por ejemplo, Maldonado tiene un ingreso per cápita casi cuatro veces más elevado que Canelones). Se constata una cierta disparidad en cuanto a los ingresos propios per cápita por GD, ya que algunos departamentos presentan un nivel casi cinco veces superior a otros (Maldonado con respecto a Cerro Largo). Si a esto se añade información relativa a las transferencias per cápita realizadas por parte del gobierno central, también se observan diferencias relevantes, aunque de un orden de magnitud inferior a las detectadas para el caso de los ingresos propios. A raíz de ello, se considera que las transferencias se revelan como un instrumento que, de no sufrir una intensa reforma que afecte tanto su dimensión como su distribución por departamentos, difícilmente pueda eliminar las diferencias existentes en el nivel de

recursos per cápita a disposición de los distintos GD.

Siguiendo con la misma línea argumental, se observan departamentos relativamente ricos con niveles de renta similares (Maldonado y Colonia) que ejecutan un monto de recursos muy diferente. Lo mismo ocurre si se comparan departamentos relativamente más pobres pero con rentas similares (Durazno y San José); o departamentos con niveles de PIB per cápita similares a la media del país (Rocha y Flores), que ostentan niveles de ingresos o de gastos totales muy distintos, y niveles de transferencias muy variados. En conclusión, se aprecia una heterogeneidad muy acentuada entre los niveles de gasto per cápita, los ingresos propios per cápita y las transferencias per cápita, que no parecen guardar relación alguna con el nivel de PIB per cápita de los departamentos y, por lo tanto, con el disímil potencial recaudador de los GD.

Por su parte, el cuadro 11.5 pone de manifiesto un incremento generalizado en el nivel de disparidades fiscales per cápita, al tiempo que también se ha producido un aumento generalizado de las transferencias no condicionadas per cápita. Sin embargo, no se observa un efecto ecualizador muy destacable de las transferencias no condicionadas, ya que estas en efecto reducen los índices de disparidad entre los ingresos propios de los GD, pero lo hacen en tan solo cerca de un tercio, lo cual se puede considerar ciertamente como leve, sobre todo si se compara con el hecho de que, como señala Martínez-Vázquez (2015), los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) logran disminuir las disparidades fiscales en 2/3 con las transferencias de igualación. A su vez, para el caso de Uruguay, también puede señalarse que, a pesar de observarse una tendencia creciente en el monto de transferencias intergubernamentales expresadas en términos per cápita, no se ha producido un aumento de su rol ecualizador. De hecho, durante el período objeto de análisis se aprecia una leve desmejora del rol ecualizador de las transferencias intergubernamentales.

CUADRO 11.4. Ingresos, transferencias y gastos per cápita por departamento
(datos en pesos constantes de 2013 y medias período 2006–13)

DEPARTAMENTO	Ingresos (1)	Porcentaje de la media Uruguay (2)	Transferencias (3)	Porcentaje de la media Uruguay (4)	Ingresos totales per cápita (5)	Porcentaje de la media Uruguay (6)	Gastos totales per cápita (7)	Porcentaje de la media Uruguay (8)	PIB per cápita Uruguay = 100
Artigas	4.632	70%	4.637	107%	9.269	85%	8.605	82%	65,3
Canelones	4.106	62%	1.554	36%	5.660	52%	6.162	56%	58,5
Cerro Largo	3.718	57%	4.932	113%	8.650	79%	8.358	83%	76,2
Colonia	6.937	105%	2.535	58%	9.472	87%	10.713	92%	117,1
Durazno	7.221	110%	6.177	142%	13.398	123%	13.937	119%	75,5
Flores	11.902	181%	7.107	163%	19.010	174%	18.869	175%	91,5
Florida	5.729	87%	4.621	106%	10.350	95%	10.203	92%	89,6
Lavalleja	5.966	91%	5.543	127%	11.508	105%	11.506	102%	92,5
Maldonado	17.006	258%	3.583	82%	20.589	188%	22.561	194%	105,3
Montevideo	7.905	120%	1.036	24%	8.941	82%	8.895	83%	136,2
Paysandú	4.794	73%	3.869	89%	8.663	79%	9.225	83%	80,6
Río Negro	6.160	94%	6.441	148%	12.601	115%	12.167	113%	83,4
Rivera	3.801	58%	3.896	90%	7.697	70%	7.753	72%	57,1
Rocha	9.481	144%	5.158	119%	14.638	134%	13.905	125%	86,9
Salto	5.366	82%	3.866	89%	9.231	84%	9.538	90%	57,4
San José	4.988	76%	2.790	64%	7.778	71%	8.042	73%	70,3
Soriano	5.625	85%	4.412	101%	10.037	92%	10.246	92%	72,9
Tacuarembó	4.959	75%	4.174	96%	9.133	84%	8.979	80%	74,5
Treinta y Tres	4.730	72%	6.306	145%	11.036	101%	8.980	95%	83,6
URUGUAY	6.850	100%	4.349	100%	10.930	100%	10.981	100%	100%

Fuente: Rendiciones de los GD sistematizadas por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República de Uruguay.

CUADRO 11.5. Necesidades de gasto y capacidad fiscal, por departamento y años seleccionados
(datos en pesos constantes de 2013)

Departamento	Necesidades de gasto per cápita			Capacidad fiscal per cápita			Capacidad fiscal incluidas transferencias no condicionadas per cápita		
	2006	2009	2013	2006	2009	2013	2006	2009	2013
Artigas	9.857	10.664	12.878	4.374	4.640	4.686	7.495	8.478	9.896
Canelones	9.857	10.664	12.878	4.074	3.668	5.102	5.211	5.152	6.754
Cerro Largo	9.857	10.664	12.878	3.686	3.237	4.385	7.266	6.871	9.530
Colonia	9.857	10.664	12.878	4.813	6.802	9.902	6.706	8.899	12.444
Durazno	9.857	10.664	12.878	6.769	6.581	7.526	11.359	12.249	14.811
Flores	9.857	10.664	12.878	10.768	10.494	14.354	16.424	16.574	22.565
Florida	9.857	10.664	12.878	5.620	5.922	6.535	9.626	9.843	11.817
Lavalleja	9.857	10.664	12.878	6.059	6.201	6.075	10.189	10.317	13.139
Maldonado	9.857	10.664	12.878	16.673	16.762	17.234	19.418	19.996	20.367
Montevideo	9.857	10.664	12.878	7.843	8.307	8.258	8.641	8.990	9.011
Paysandú	9.857	10.664	12.878	4.770	4.685	4.967	7.925	7.781	9.245
Río Negro	9.857	10.664	12.878	5.952	5.800	6.286	10.071	10.850	11.125
Rivera	9.857	10.664	12.878	3.357	3.618	4.145	6.259	6.757	8.022
Rocha	9.857	10.664	12.878	7.161	8.552	9.823	10.095	14.203	15.882
Salto	9.857	10.664	12.878	5.320	5.158	5.213	8.034	8.261	9.584
San José	9.857	10.664	12.878	5.116	5.030	4.982	7.461	7.536	7.799
Soriano	9.857	10.664	12.878	5.413	5.096	6.289	9.062	9.634	11.673
Tacuarembó	9.857	10.664	12.878	5.073	4.422	5.109	8.393	8.430	10.145
Treinta y Tres	9.857	10.664	12.878	4.970	4.918	4.574	9.164	10.961	11.436
Media	9.857	10.664	12.878	6.201	6.310	7.129	9.410	10.094	11.855
Máximo	9.857	10.664	12.878	16.673	16.761	17.234	19.418	19.996	22.565
Mínimo	9.857	10.664	12.878	3.357	5.197	4.145	5.211	5.152	6.753
Máximo/Mínimo	1	1	1	4,967	3,225	4,158	3,726	3,881	3,341
Desviación estándar (en logs)	0	0	0	0,373	0,396	0,402	0,309	0,323	0,311
Coefficiente de variación	0	0	0	0,49	0,495	0,494	0,361	0,356	0,347
Índice de Gini	0	0	0	0,213	0,227	0,233	0,171	0,179	0,175
Coefficiente de Theil	0	0	0	0,09	0,095	0,097	0,054	0,055	0,052

Fuente: Rendiciones de los GD sistematizadas por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República de Uruguay.

Opciones de reforma

En esta sección se da a conocer una propuesta de reforma del actual sistema de transferencias de Uruguay a través del diseño de un nuevo esquema de ecualización. Para ello, nos hemos basado en la opción que consiste en igualar la diferencia entre la capacidad de generar ingresos propios y las necesidades de gasto de los GD. Con este objeto, para cada GD *i* de Uruguay, se procedió a calcular el siguiente indicador de disparidad fiscal (véase Martínez-Vázquez, 2015: 40):

$$\text{Disparidad Fiscal } i = \frac{\text{Necesidades de Gasto } i}{\text{Capacidad Fiscal } i}$$

El conjunto de disparidades fiscales de los GD provee la información necesaria para distribuir el hipotético fondo de transferencias de igualación. Resta por definir el criterio de distribución de las transferencias entre los GD. Un punto de partida consiste en establecer que los recursos solo podrán beneficiar a los GD cuya disparidad fiscal sea positiva. En este caso, este criterio se consideró adecuado, pues permite mejorar la capacidad ecualizadora de las transferencias al excluir del grupo de beneficiarios a aquellos GD que cuentan con recursos fiscales suficientes como para cubrir sus necesidades de gasto. De esta forma, el ejercicio de simulación aquí realizado permite focalizarse en aquellos GD con déficit presupuestario.

En cuanto a la capacidad fiscal (*ingresos departamentales propios*), se asume que los GD están recaudando un 15% por debajo de su nivel potencial.¹¹⁷ Por su parte, para el caso de la patente de rodados, se realizó una estimación potencial de ingresos considerando una tasa efectiva de recaudación del 65% (porcentaje que está en línea con los datos de recaudación efectiva provenientes de las rendiciones de cuentas de los GD y los datos de recaudación potencial del Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares [SUCIVE]). Se debe tener en cuenta que, en términos medios, las patentes de rodados representan casi una tercera parte de los ingresos de los GD. A su vez, también se consideró la utilización de

CUADRO 11.6. Bases imponibles por tipo de impuesto, datos promedio 2006–13
(datos en pesos constantes de 2013 y en términos per cápita)

Departamento	Base imponible			
	Contribución inmobiliaria rural	Contribución inmobiliaria urbana y suburbana	Patente de rodados	PIB (proxy resto)
Artigas	175.174	120.468	35.417	318.619
Canelones	23.630	182.518	33.276	266.848
Cerro Largo	170.737	142.551	40.659	216.775
Colonia	102.900	285.335	138.602	236.042
Durazno	274.940	111.897	77.963	257.136
Flores	348.010	209.631	237.147	330.890
Florida	239.627	40.261	80.543	189.983
Lavalleja	195.086	173.613	49.848	320.240
Maldonado	27.310	858.384	130.833	800.231
Montevideo	4.338	403.843	41.212	618.898
Paysandú	160.759	167.580	50.705	214.176
Río Negro	284.132	156.387	58.499	213.593
Rivera	98.650	138.264	39.132	147.011
Rocha	142.786	185.903	47.757	389.935
Salto	124.953	184.332	46.721	353.962
San José	110.422	45.743	76.682	96.006
Soriano	222.370	202.102	60.388	383.873
Tacuarembó	184.144	147.687	56.237	512.163
Treinta y Tres	177.590	158.161	53.361	266.573
Promedio país	72.243	296.042	54.258	422.508

la información proveniente del Catastro Nacional y la estimación correspondiente de los ingresos potenciales por el impuesto a la propiedad urbana y rural. Sobre la base de esta información referente a ingresos potenciales de las principales fuentes de ingresos propios de los GD de Uruguay, se procedió a utilizar la metodología del Sistema Impositivo Representativo de estos gobiernos regionales. Los datos correspondientes a las bases imponibles por tipo de impuesto y a las tasas impositivas efectivas se detallan en los cuadros 11.6 y 11.7, respectivamente.

¹¹⁷ Se decidió tomar este valor debido a que la experiencia internacional ratifica este umbral razonable de recaudación.

CUADRO 11.7. Tasas impositivas anuales, según tipo de impuesto, promedio 2006–13

Tasa impositiva efectiva	
Contribución inmobiliaria rural	0,67%
Contribución inmobiliaria urbana y suburbana	0,58%
Patente de rodados	3,62%

A continuación, se detalla la metodología utilizada tanto para definir las necesidades de gasto de los GD como sus diferentes capacidades fiscales.

Dado que, como ya se ha señalado, los GD en Uruguay cumplen funciones de tipo municipal, no resulta adecuado utilizar la distribución por edades de la población departamental para aproximar sus *necesidades de gasto*. Tampoco se cuenta con información exhaustiva y homogénea de una clasificación funcional de los gastos de los distintos GD. En este sentido, se procedió a aproximar las necesidades de gasto de los GD a través de la norma del gasto per cápita a nivel nacional (Martínez-Vázquez, 2015: 29). A su vez, con base en esta norma nacional, se consideró el caso en el que el costo per cápita de proveer bienes y servicios varía en los distintos departamentos en función de la densidad poblacional. Se tomó en cuenta un costo menor si la población se encuentra más concentrada que si se encuentra más dispersa en el territorio.

Cabe resaltar que la realidad demográfica de los distintos departamentos de Uruguay determina que existan densidades poblacionales bajas (la gran mayoría de los departamentos cuenta con menos de 20 habitantes por km²), junto con una notable dispersión de los residentes en poblaciones de tamaño pequeño. Dado que los servicios se encuentran en puntos discretos del espacio, los costos de provisión per cápita ante una demanda potencial escasa y dispersa, podrían ser mayores en dichos departamentos que en aquellos con espacios urbanos o semiurbanos muy desarrollados. La existencia de economías de aglomeración podría influir sobre los costos de la provisión de bienes y servicios, pues supondrían una disminución del costo por usuario a medida que aumenta la densidad de población. Una mayor dispersión de

la población en el territorio reduce el aprovechamiento de las economías de densidad asociadas a la provisión del servicio, incrementando de forma ineficiente los costos (Carruthers y Ulfarsson, 2003; Hortas-Rico y Solé-Ollé, 2010). Por su parte, una mayor densidad poblacional reduciría los costos de producción de estos servicios, ya sea porque disminuiría el número de centros necesarios para prestar un determinado nivel de servicio, y/o bajarían los costos de transporte asociados al mismo, y/o porque decrecería la distancia media a la que están situados los potenciales usuarios con respecto al centro de prestación del servicio.

Considerando estos supuestos, se procedió a calcular las necesidades de gasto locales, a partir de los resultados obtenidos en trabajos previos. Se tomaron los resultados de Hortas-Rico y Solé-Ollé (2010), dado que se centran en el costo de la provisión de servicios (y no en el gasto), y por otra parte es un trabajo de referencia que cuenta con una gran aceptación en el colectivo académico. Se ha considerado que un incremento de un 1% en la dispersión de la población del departamento con respecto a la media del país incrementa los costos de provisión de los bienes y servicios públicos en un 0,09%. En el cuadro 11.8 se detallan los coeficientes correctores de las necesidades de gasto per cápita. Estos coeficientes se obtuvieron aplicando dicho supuesto a los 14 departamentos que presentaban una dispersión de la población mayor a la media del país (o una menor densidad de población). No se modifican las cantidades en el caso de los cinco departamentos restantes (Canelones, Colonia, Maldonado, Montevideo y San José).

La incorporación de dicha información permite considerar distintas necesidades de gasto per cápita por departamentos y no la norma nacional (con un valor de \$U 12.383 constantes per cápita) como el indicador homogéneo de necesidad de gasto para cada uno de los GD (cuadro 11.9). A su vez, supone una distribución de transferencias intergubernamentales alternativa (véase el cuadro 11.10). Más específicamente, los efectos provocados se derivarían de identificar unas necesidades de gasto per cápita más

CUADRO 11.8. Densidad de población por departamentos

	Densidad (hab./km ²)	Coefficiente corrector
Artigas	6,30	1,18
Canelones	116,80	1,00
Cerro Largo	6,53	1,18
Colonia	20,64	1,00
Durazno	4,86	1,27
Flores	5,12	1,25
Florida	6,67	1,17
Lavalleja	6,06	1,20
Maldonado	34,54	1,00
Montevideo	2.554,50	1,00
Paysandú	8,37	1,12
Río Negro	5,87	1,20
Rivera	11,43	1,06
Rocha	6,93	1,16
Salto	9,20	1,10
San José	21,87	1,00
Soriano	9,46	1,09
Tacuarembó	5,83	1,21
Treinta y Tres	5,45	1,23
Uruguay	19,25	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE de Uruguay.

elevadas en los departamentos con menor densidad de población (por ejemplo, Durazno con respecto a Canelones).

La consideración de esta nueva forma de distribución de las transferencias intergubernamentales conlleva como resultado un cambio importante en las transferencias que reciben los GD con respecto a la situación actual, y se reduce el monto que debería recibir el departamento de Montevideo. A su vez, aumentan los montos que deberían recibir los departamentos de Canelones, Rivera y San José. De la misma forma, el monto de transferencias crece sensiblemente para un conjunto destacado de departamentos (Cerro Largo, Florida, Paysandú y Rocha). Para el resto de los GD este nuevo sistema de transferencias significa cierta pérdida de ingresos per cápita, si se lo compara con la distribución

actualmente vigente (véase la última columna del cuadro 11.10).

El cuadro 11.11 muestra cómo al implementar este nuevo sistema de transferencias se reduciría el nivel de dispersión de las disparidades fiscales con respecto a la situación actual.

Los datos volcados en el cuadro 11.11 permiten afirmar que a través de este nuevo sistema de transferencias ecualizadoras se lograría disminuir claramente la dispersión fiscal territorial en Uruguay. Si se consideran las desigualdades en términos del índice de Gini, estas desigualdades fiscales se lograrían reducir en 6 puntos (partiendo de un nivel de 0,17). En general, se puede concluir que las disparidades fiscales disminuirían entre un 35% y un 55%, en función del indicador de referencia que se utilice.

Finalmente, siguiendo con el mismo enfoque metodológico, y dado que se ha observado que el volumen de transferencias en Uruguay ha seguido una dinámica de crecimiento a lo largo del período analizado, se podría considerar (aunque eso no se realiza en el presente capítulo) un segundo escenario en el que el monto total de transferencias no condicionadas se incrementa en un 10%, pasando a representar un volumen de recursos levemente superior al 1% del PIB nacional. En concreto, si en el período 2006-13 el total de transferencias no condicionadas promedio anual ascendía a \$U 10.234 millones, en este nuevo escenario se podría considerar que llegan a \$U 11.257. De hecho, con este nuevo escenario de aumento del monto total de transferencias, se podría profundizar el efecto ecualizador del nuevo sistema aquí propuesto.

El objetivo de cualquier tipo de reforma sería, en primer lugar, reducir las importantes diferencias que se producen entre los distintos GD en sus gastos e ingresos per cápita, sin que ello repercuta de forma negativa en los incentivos de eficiencia fiscal de estos gobiernos subnacionales. Dentro de este marco, el planteo de cualquier tipo de propuesta de reforma debería aumentar la corresponsabilidad fiscal con el objeto de brindar a todos los GD incentivos para que sean eficientes tanto en términos de recaudación como de gasto.

CUADRO 11.9. Estimación de la disparidad fiscal por departamento corregida por densidad de población, datos de 2006–13

	Necesidades de gasto		Ingresos per cápita			
	Gasto per cápita		Departamentales		De origen nacional ⁴	Disparidad fiscal b-d-e
	Actual a	Norma ¹ b	Actual ² c	Norma ³ d		
Artigas	10.953	14.612	5.134	6.298	1.005	7.309
Canelones	7.043	12.383	5.072	5.062	168	7.153
Cerro Largo	11.855	14.612	4.670	5.581	871	8.160
Colonia	14.812	12.383	9.892	9.700	672	2.011
Durazno	16.692	15.726	7.970	7.846	1.159	6.721
Flores	30.664	15.479	15.665	15.398	2.834	-2.753
Florida	17.769	14.488	8.068	6.624	1.118	6.746
Lavalleja	15.553	14.860	6.521	7.279	399	7.182
Maldonado	28.523	12.383	18.904	17.827	3.846	-9.290
Montevideo	11.016	12.383	9.678	9.987	363	2.033
Paysandú	11.608	13.869	5.248	5.999	273	7.597
Río Negro	17.452	14.860	7.027	7.032	2.098	5.730
Rivera	10.745	13.126	4.514	4.332	318	8.476
Rocha	18.685	14.364	11.093	7.615	—	6.749
Salto	12.252	13.621	5.921	7.094	741	5.786
San José	11.264	12.383	5.606	4.728	197	7.458
Soriano	14.181	13.497	6.951	8.637	5.477	-617
Tacuarembó	11.228	14.983	8.139	9.181	16	5.786
Treinta y Tres	14.823	15.231	4.998	6.670	1.687	6.874
Total	12.383	13.960	481	8.344	760	4.856

Notas: ¹ Se asume el promedio per cápita nacional del período inmediatamente anterior como norma.

² Excluye la transferencia ecualizadora, Ingresos de Origen Nacional inciso II.

³ Calculado sobre la base del potencial de ingresos por patentes como una tasa efectiva del 65%, mientras que para el resto de los ingresos se asume que los ingresos actuales están un 15% por debajo del potencial.

⁴ Se refiere a los Ingresos de Origen Nacional incisos I y III

El análisis previo ha permitido observar que algunos GD disponen de cuatro veces más recursos per cápita para cubrir lo que en teoría debería ser la misma provisión de servicios públicos. Si bien estos servicios podrían presentar diferencias regionales en cuanto al costo de su provisión, en ningún caso dichos costos deberían ser tan dispares en un país relativamente pequeño y homogéneo como Uruguay.

En este capítulo se ha constatado que en la actualidad el sistema de transferencias intergubernamentales no condicionadas en Uruguay no produce

un efecto ecualizador destacable. Si bien se logran reducir los índices de disparidad existentes entre los ingresos propios de los GD, dicha reducción es leve (1/3 de reducción), especialmente si se compara con el hecho de que, tal como lo señala Martínez-Vázquez (2015), los países de la OCDE logran disminuir las disparidades fiscales en 2/3 con las transferencias de igualación. Además, se ha constatado que a lo largo del período analizado no se ha producido un aumento en el papel ecualizador de dichas transferencias. Al contrario, se observa un estancamiento o pequeño retroceso en este rol ecualizador.

CUADRO 11.10. Distribución de transferencias intergubernamentales en función de las brechas corregidas por densidad de población, 2006–13
(datos promedio)

DEPARTAMENTO	Índice de brecha a	Ponderador población b	Coef. distr. c=a*b	Distr. ecualizadora (d)	Distr. actual (e)	Diferencia (f = d-e)	Cambio en las transf. recibidas
				Millones de pesos			Porcentaje
Artigas	1,505	0,022	0,033	449	480	-31	-6%
Canelones	1,473	0,16	0,236	3.937	1.097	2.840	259%
Cerro Largo	1,68	0,026	0,044	669	550	119	22%
Colonia	0,414	0,037	0,015	298	403	-105	-26%
Durazno	1,384	0,017	0,024	472	456	16	3%
Flores	-0,567	0,008	-0,005		239	-239	
Florida	1,389	0,02	0,028	607	420	187	45%
Lavalleja	1,479	0,017	0,025	452	462	-10	-2%
Maldonado	-1,913	0,052	-0,099		664	-664	
Montevideo	0,419	0,4	0,168	1.293	1.349	-56	-4%
Paysandú	1,564	0,034	0,053	823	577	246	43%
Río Negro	1,18	0,016	0,019	376	432	-56	-13%
Rivera	1,745	0,031	0,054	911	505	406	80%
Rocha	1,39	0,021	0,029	896	601	295	49%
Salto	1,192	0,038	0,045	547	595	-48	-8%
San José	1,536	0,033	0,051	794	409	385	94%
Soriano	-0,127	0,025	-0,003	0	44	-44	
Tacuarembó	1,192	0,027	0,032	291	536	-245	-46%
Treinta y Tres	1,416	0,015	0,021	273	416	-143	-34%

CUADRO 11.11. Disparidades fiscales horizontales

Ex ante					Ex post				
Máx/Mín	Coef. de variación	Desv. estándar (en logs)	Índice de Gini	Coef. deTheil	Máx/Mín	Coef. de variación	Desv. estándar (en logs)	Índice de Gini	Coef. deTheil
3,482	0,334	0,312	0,171	0,049	2,225	0,251	0,210	0,113	0,026

En este contexto, consideramos que resulta sumamente necesario establecer una serie de acuerdos y consensos institucionales para garantizar que los GD obtengan los recursos que precisan para actuar como agentes del desarrollo. En América Latina los gobiernos subnacionales han manejado durante la última década un volumen de recursos del orden del 30% del gasto público total (Bonet, De la Cruz y Fretes, 2013). Esta insuficiencia

de recursos de los gobiernos regionales es aún más acusada en el caso de Uruguay, puesto que este porcentaje asciende al 10%, y además viene acompañado por un grado de desbalance vertical muy elevado (un tercio de los ingresos de los GD corresponde a transferencias intergubernamentales). Para que la descentralización del gasto público sea sostenible, deben fortalecerse las fuentes de recursos propios de los GD, lo cual supone corregir las

posibles deficiencias en la recaudación tributaria de los mismos. En el caso de Uruguay, existe un gran potencial de recaudación local “desperdiciado”, especialmente en los impuestos a la propiedad. Estos impuestos representan tan solo el 20% de los ingresos totales de los GD, monto equivalente al 0,6% del PIB nacional. Este porcentaje es apenas la cuarta parte de lo que obtienen los países de la OCDE (Sepúlveda y Martínez-Vázquez, 2009). Ahora bien, la administración del impuesto a la propiedad es compleja, y puede ocurrir que algunos GD no se encuentren capacitados para ocuparse de su implementación. En este sentido, sería recomendable crear un organismo nacional dedicado a brindar apoyo técnico y administrativo a los GD menos capacitados, con el objetivo de optimizar el nivel de recaudación. Creemos que un organismo de dichas características no implica una reforma difícil de llevar a la práctica, y que podría mejorar en el muy corto plazo la capacidad fiscal de los GD, reduciendo las amplias diferencias que se producen en la actualidad.

De forma más amplia, deben existir mecanismos adecuados para manejar el proceso de implementación de este nuevo sistema de relaciones intergubernamentales en el mediano y/o largo plazo, pues este proceso incluye varios componentes de reforma, intereses divergentes (entre el gobierno central y los GD, y entre los propios GD), y muchas veces hay información asimétrica entre estos diferentes niveles de gobierno. En este marco, se es clave definir una secuencia temporal adecuada para la puesta en marcha del nuevo sistema. Esta secuencia involucra: el orden de introducción de las políticas, el número de años necesario para incorporar este nuevo programa por completo y los componentes estratégicos de esta transición. Consideramos que la secuencia de implementación del programa resulta sumamente importante para su éxito. A su vez, la clarificación del período de implementación de la reforma reduce los costos y riesgos del período de transición hacia el nuevo sistema.

Dentro de este contexto, se considera una secuencia de implementación de siete etapas que

resulta adecuada por considerar los diferentes elementos de la economía política de la reforma (Bahl y Martínez Vázquez, 2013). En este sentido, como precursor de este proceso de reforma, el encargado de implementar este nuevo sistema debería ser el nivel más alto de gobierno (gobierno central). A su vez, al tratarse de un proceso secuencial, esto hará que cuando la reforma se haya implementado en su totalidad, exista ya una experiencia local, por parte de los GD, en cuanto al correcto manejo de sus recursos presupuestales (disciplina fiscal). De hecho, este proceso secuencial podrá contrarrestar las potenciales resistencias de los servidores públicos de los gobiernos locales, eventuales “perdedores” en cuanto a la implementación del nuevo sistema.

El inicio del proceso (primera etapa) debe caracterizarse por un debate nacional que involucre a los actores clave: gobierno central y GD. Este debate tiene que enmarcarse en el contexto de las elecciones nacionales y departamentales, y responder a las demandas de los GD en cuanto a la prestación de servicios públicos locales. A su vez, y como segunda etapa, este debate también se debe enmarcar dentro de una Comisión Nacional (con representantes de ambos niveles de gobierno, y representantes del gobierno central y de los GD) que discuta los problemas de gobernabilidad e implementación del nuevo sistema. Resulta sustancial llegar a un acuerdo nacional sobre los beneficios de este nuevo sistema. La razón detrás de este proceso de acuerdo es obtener un grado importante de consenso. Este consenso es esencial si se desea que este nuevo sistema sea sostenible en el tiempo.

La tercera etapa debe abarcar el diseño del nuevo sistema de transferencias, por ejemplo: tomando como base la metodología aquí propuesta, que culmine con un documento en el cual consten claramente los principales lineamientos de la política. La cuarta etapa consiste en reglamentar este nuevo esquema de transferencias a través de la ley. Se considera que los elementos clave de este nuevo sistema deben formar parte de la Constitución. En la quinta etapa se debe detallar un conjunto de

regulaciones que explicita de forma clara y técnica como se van a implementar estas reformas. La implementación de las regulaciones también puede proveer cierta estrategia en cuanto a la ejecución de las reformas, por ejemplo: qué sucederá en el año 1, el año 2, y así sucesivamente.

La sexta etapa consiste en la puesta en marcha del nuevo sistema de transferencias y relaciones intergubernamentales, lo cual involucra múltiples tareas. Se debe seguir un conjunto claramente definido de reglas y regulaciones, los dos niveles de gobierno deben comenzar a operar con este nuevo sistema y también comenzar a operar con sus nuevas responsabilidades fiscales. Dentro de este marco, resulta conveniente que el inicio de este proceso coincida con el comienzo del año fiscal. En este sentido, los GD pondrán en práctica el conjunto de funciones públicas de modo de cubrir sus costos con el nuevo conjunto de recursos que les hayan sido asignados. A su vez, el gobierno central debe comenzar a transferir los recursos a los GD sobre la base de la nueva fórmula, y debería comenzar a delegar en los GD el manejo de los gastos y las responsabilidades atinentes a la oferta de los servicios públicos.

Finalmente, desde el primer día de la implementación de este nuevo marco de relaciones fiscales intergubernamentales, debe existir un sistema de monitoreo y contralor correctamente diseñado por parte del gobierno central, y un buen sistema de rendición de cuentas a nivel de los GD. El nivel más alto de gobierno debe monitorear con suma atención el progreso de la implementación del nuevo sistema, comparando con las metas anuales propuestas, y tener un proceso que dé lugar a los ajustes necesarios. A su vez, los GD deben contar con una adecuada disciplina o corresponsabilidad fiscal en el manejo de sus recursos.

Conclusiones y recomendaciones

En relación con las propuestas de reforma, resulta pertinente indicar que se ha partido de una hipótesis realista en cuanto a la capacidad fiscal, puesto que esta se ha obtenido a partir de considerar que

los GD están recaudando un 15% por debajo de su nivel potencial, con la única excepción de los ingresos potenciales por patentes de rodados, partida que ha sido estimada a partir de los datos del SUCIVE. Sobre la base de estos dos casos considerados, se han estimado los niveles de disparidad fiscal que han servido, junto con el porcentaje de población residente en cada departamento, para proporcionar los resultados en términos de la distribución de las transferencias equalizadoras.

Nuestra propuesta parte de tomar en cuenta criterios objetivos relacionados tanto con el cómputo de los ingresos como con el cálculo de las necesidades de gasto per cápita, y a partir de dichos criterios estimar la distribución de la alícuota entre GD. De esta forma, se evitaría estar sujetos constantemente a los vaivenes de la negociación política en cuanto a la distribución de las transferencias intergubernamentales.

Esta propuesta, basada en criterios objetivos ligados al valor de determinadas variables, permite reducir claramente el nivel de disparidades fiscales horizontales, y hace que las transferencias provenientes del gobierno central desempeñen un rol más destacado en tanto igualitarias o equalizadoras. El escenario que implica destinar una mayor cantidad de recursos a las transferencias no condicionadas permite obtener un menor nivel de disparidades fiscales horizontales, aunque lógicamente supondría incrementar aún más los niveles de disparidades fiscales verticales, puesto que las transferencias pasarían a suponer un porcentaje mayor de los recursos de los GD.

Cabe destacar que la propuesta aquí presentada da como resultado una mayor cantidad de transferencias para cierto número de departamentos, lo que ciertamente podría no coadyuvar al objetivo de un mayor equilibrio territorial de la actividad económica. A pesar de ello, resulta necesario insistir en el hecho de que el monto de los recursos descentralizados en manos de los GD es bajo (del orden del 10% del gasto público) y que, además, dichos recursos se destinan a cubrir la prestación de servicios públicos locales básicos y muy concretos, para los que se debería esperar

una cierta homogenización en términos de calidad en el territorio nacional. Así pues, si se quisieran aplicar políticas destinadas a reducir los desequilibrios territoriales de la actividad económica, probablemente sería más eficaz diseñar, desde el gobierno central, instrumentos más específicos y potentes para obtener una mayor cohesión territorial. Por ejemplo, se podrían utilizar con dicho fin programas de inversión en infraestructura de transporte y comunicaciones, así como estrategias para incentivar la inversión empresarial en determinadas áreas o regiones.

A su vez, como ya se argumentó, consideramos que el diseño de un sistema de financiamiento de los GD debería centrarse en la discusión acerca de criterios técnicos (como los que aquí se proponen), y no verse sometido a la incertidumbre del resultado que produzca la negociación política entre los GD y las autoridades del gobierno central. Dentro de este marco, la reforma más importante a acometer, y que permitiría fortalecer la tributación de los GD estimulando su esfuerzo fiscal, consistiría en definir reglas claras, objetivas y simples relativas al sistema de transferencias. Dichas reglas deberían establecerse por un período temporal lo suficientemente amplio como para no estar sujetas periódicamente a los cambios políticos. Por otra parte, resulta fundamental tener unos pocos objetivos de política claramente definidos, ya que el surgimiento de efectos contrapuestos podría derivar en costos importantes en términos de eficiencia y/o equidad. Por ejemplo, un objetivo sería cubrir las necesidades de gasto para la provisión de los servicios asignados a los departamentos (considerando si estos tienen o no el mismo costo por departamento), y otros consistirían en aumentar la convergencia regional y/o reducir la dispersión poblacional del territorio. Tal como se ha puesto de relieve anteriormente, consideramos que estos otros objetivos se podrían acometer mediante otras políticas o instrumentos.

En cuanto al proceso de implementación del nuevo sistema de transferencias equalizadoras, la estrategia más adecuada sería gradual, y estaría basada en el principio de *“hold harmless”*, el cual

—al igual que en el caso de México— permitiría una distribución temporal de costos, y disminuiría las potenciales resistencias políticas al proceso de reforma.

Sobre la base de ello, la secuencia de implementación temporal de la reforma podría visualizarse a través del siguiente ejercicio simple de simulación en el cual se proponen dos escenarios: i) puesta en marcha durante un período de gobierno (cinco años) y ii) ejecución en dos períodos de gobierno (10 años). En este sentido, se propone realizar la implementación a través de una tasa de variación acumulativa anual que implica que la variación del monto total se distribuye con base en la disparidad fiscal relativa. Más específicamente, durante el proceso de implementación gradual del nuevo sistema debe intentarse mantener las asignaciones actualmente vigentes del monto asignado de transferencias per cápita a cada uno de los GD, aunque los incrementos anuales se distribuirían sobre la base del criterio de disparidad fiscal establecido en función de las tasas de variación anual ejemplificadas en el cuadro 11.12.

Finalmente, consideramos que establecer un sistema transparente de cuantificación de las transferencias intergubernamentales sería la reforma más importante que se debe llevar adelante. Como ya se señaló en la sección anterior, ello requeriría una profunda negociación política con los diferentes actores (gobierno central y GD). No obstante, mientras dicha reforma se concreta, de manera transitoria, se plantean las siguientes medidas de aplicación inmediata relativas al esquema de transferencias:

- i. Incrementar la capacidad fiscal de los GD menos capacitados mediante la creación de organismos de apoyo que les permitan optimizar los ingresos derivados de los impuestos de propiedad y también de otros instrumentos fiscales si se estima necesario.
- ii. Tener en cuenta las posibles diferencias en los costos de provisión de bienes y servicios públicos en los distintos departamentos mediante la consideración de la dispersión de la

CUADRO 11.12. Transición hacia el nuevo régimen de transferencias ecualizadoras
(en pesos constantes de 2013 y en términos per cápita)

DEPARTAMENTO	Transferencias actuales		Transferencias ecualizadoras		Escenario de transición a 5 años	Escenario de transición a 10 años
	En pesos	Porcentaje del total	En pesos	Porcentaje del total	Tasa de variación anual (porcentaje)	Tasa de variación anual (porcentaje)
Artigas	480	4,69	449	3,43	-1,33	-0,67
Canelones	1.097	10,72	3.937	30,08	29,12	13,63
Cerro Largo	550	5,37	669	5,11	4,00	1,98
Colonia	403	3,94	298	2,28	-5,86	-2,97
Durazno	456	4,46	472	3,61	0,69	0,35
Flores	239	2,34		0,00		
Florida	420	4,10	607	4,64	7,64	3,75
Lavalleja	462	4,51	452	3,45	-0,44	-0,22
Maldonado	664	6,49		0,00		
Montevideo	1.349	13,18	1.293	9,88	-0,84	-0,42
Paysandú	577	5,64	823	6,29	7,36	3,61
Río Negro	432	4,22	376	2,87	-2,74	-1,38
Rivera	505	4,93	911	6,96	12,52	6,08
Rocha	601	5,87	896	6,85	8,31	4,07
Salto	595	5,81	547	4,18	-1,67	-0,84
San José	409	4,00	794	6,07	14,19	6,86
Soriano	44	0,43		0,00		
Tacuarembó	536	5,24	291	2,22	-11,50	-5,93
Treinta y Tres	416	4,06	273	2,09	-8,08	-4,12
Mínimo/Máximo	3,482		2,225			
Coefficiente de variación	0,334		0,251			
Desviación estándar (en logs)	0,312		0,210			
Índice de Gini	0,171		0,113			
Coefficiente de Theil	0,049		0,026			

población en el cálculo de las necesidades de gasto per cápita.

- iii. De ser posible, aumentar el monto total de transferencias para permitir que los GD puedan cubrir la provisión de bienes y servicios que tienen asignada, y reducir, a su vez, la dispersión territorial de las disparidades fiscales entre GD.

Estas propuestas no requieren una negociación política de envergadura, ni la consideración de períodos importantes de transición, pues su implementación puede ser relativamente inmediata. Sin embargo, cabe insistir en que la mayor reforma requerida debería focalizarse en la fijación de un sistema claro, transparente, simple y consensuado de cálculo de las transferencias de igualación.

Conclusiones y recomendaciones

En este estudio regional se documentan las grandes disparidades fiscales existentes a nivel subnacional en América Latina y el Caribe (ALC) y se ofrece evidencia sobre el desempeño de los sistemas vigentes de transferencias intergubernamentales en términos de equilibrar las oportunidades de los gobiernos subnacionales (GSN) para proveer un paquete estándar en cuanto a la cantidad y calidad de los servicios públicos subnacionales.

El análisis comparativo y los estudios de casos contenidos en este trabajo muestran que, pese a que en promedio los sistemas de transferencias vigentes reducen en un tercio las disparidades subnacionales en materia de capacidad fiscal, el nivel de desigualdad resultante posterior a la igualación es todavía sustancial. Este efecto nivelador de las transferencias, al igual que las disparidades en ingresos públicos per cápita remanentes después de las transferencias, se ha mantenido virtualmente inalterado durante la última década, a pesar del rápido crecimiento de las transferencias experimentado en varios países de la región. En algunos casos, los sistemas parecen estar perdiendo potencia, y esta situación puede atribuirse sobre todo al efecto regresivo de las regalías, las transferencias discrecionales y los fondos de convergencia.

Del mismo modo, la evidencia contenida en esta publicación revela que no existen sistemas de transferencias explícitos de igualación fiscal en la

región, y que en general las transferencias fiscales se distribuyen sin tener en cuenta criterios de capacidad fiscal ni medidas explícitas de necesidades de gasto diferenciales, lo cual incide en el potencial de los sistemas para lograr la nivelación fiscal. En última instancia, las considerables disparidades fiscales que existen entre GSN y las limitaciones de los actuales sistemas de transferencias para reducirlas podrían estar afectando la equidad regional y la efectividad de la descentralización.

Las recomendaciones que se presentan a continuación se basan en los hallazgos del análisis comparativo regional y de los casos de países analizados. Dichas líneas de acción se inspiran en las mejores prácticas internacionales y abarcan emprendimientos en todos los niveles de gobierno, y en las distintas esferas y elementos del marco y de los procesos de descentralización de la región.

Marco legal e institucional

- i. Incorporar el principio de igualación fiscal como un objetivo explícito de los sistemas de transferencias fiscales intergubernamentales. Esto se debería hacer a partir de la inclusión de este concepto en la legislación sobre descentralización y específicamente en la normativa que rige los sistemas de transferencias. Para ello, la ley debe explicitar un estándar de equidad claro y transparente que permita diseñar

el sistema de igualación y posteriormente evaluar su funcionamiento.

- ii. Materializar este objetivo requiere, a nivel institucional, que se establezcan esquemas de transferencias de igualación fiscal explícitos, exclusivos y de tamaños relevantes, en aquellos países donde existan condiciones políticas y económicas favorables para su implementación, o que se instituyan reformas para componentes específicos de los sistemas de transferencias actuales de modo de introducir fórmulas explícitas de estimación de las disparidades fiscales, sobre la base de la medición de la capacidad fiscal y de las necesidades de gasto de los GSN. En cualquier caso, la estructuración de fondos de igualación exclusivos y de libre disponibilidad que compensen la disparidad fiscal promoverá de manera más efectiva la equidad regional y fomentará una mayor autonomía subnacional.

Diseño de los esquemas de transferencias de igualación

- iii. Calcular la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de los GSN y distribuir las transferencias sobre la base de las disparidades fiscales subnacionales estimadas. Cabe destacar que el cálculo riguroso de las disparidades fiscales contribuye no solo a la igualación fiscal sino también a la eficiencia, al obtenerse medidas precisas del potencial recaudatorio (capacidad fiscal) y del costo de provisión de servicios subnacionales (necesidades de gasto), calibrando los sistemas de transferencias a dichas disparidades estimadas. Para este fin, en las fórmulas de asignación se deben abordar tanto la capacidad fiscal como la necesidad de gasto a nivel subnacional. La teoría y la práctica internacionales indican que, por un lado, tener en cuenta solamente las necesidades de gasto, como ocurre sobre todo en ALC, desestimando la capacidad fiscal, no contribuye al vínculo virtuoso entre la recaudación y la rendición de cuentas, y desestima el componente

con mayor potencial igualatorio de la disparidad fiscal. Por otro lado, considerar solo la capacidad fiscal sin tener en cuenta las necesidades de gasto no contribuiría a capturar las significativas heterogeneidades en la demanda y los costos de provisión de servicios que existen en los países de la región. En particular, tomar en cuenta la capacidad fiscal es una tarea pendiente en la región y representaría un salto cualitativo hacia la igualación fiscal, siendo particularmente importante en aquellos niveles de gobierno y países de la región con un grado de igualación potencial superior, que son los que han asignado mayores potestades tributarias a los GSN. La consideración integral de las disparidades fiscales subnacionales llevaría a una distribución más homogénea.

- iv. El cálculo preciso de la capacidad fiscal y de las necesidades de gasto de los GSN es complejo, y requiere que se asigne a la tarea a un equipo de especialistas con independencia técnica. En materia de capacidad fiscal, el método deseado es el cálculo de las bases tributarias de los GSN; en materia de necesidades de gasto, se busca capturar el costo efectivo de la provisión de servicios públicos subnacionales. Ambas estimaciones, y particularmente la segunda, son muy intensas en información y conocimiento específico de las entidades subnacionales. No obstante, su cálculo es crucial para evitar los incentivos negativos de utilizar la información histórica como instrumento de igualación. En efecto, el uso de la recaudación efectiva para calcular la capacidad fiscal desestimula el esfuerzo fiscal, en tanto la utilización del gasto realizado para las necesidades de gasto puede perpetuar estructuras ineficientes de erogaciones, e incentiva a exagerar el costo de los servicios con el propósito de recibir mayores transferencias.
- v. Dicho lo anterior, el grado de complejidad en las estimaciones de disparidad fiscal subnacional que subyace a las transferencias de igualación dependerá de la capacidad técnica y estadística existente. Algunos países de

la región (considérese Chile, que no modifica asignaciones desde hace décadas pero que ya está en capacidad de hacerlo) ya presentan las condiciones necesarias para avanzar en este sentido. Otros países, que sufren limitaciones para producir los datos económicos, financieros y fiscales requeridos para la creación de los indicadores de necesidad de gasto y capacidad fiscal, podrían comenzar con indicadores básicos demográficos y/o índices de necesidades relativas, por ejemplo, pero siempre con un mapa de ruta que sienta las bases para estimaciones más rigurosas. Incluso habiendo realizado las estimaciones deseables de cálculo de la capacidad fiscal y de las necesidades de gasto, dada su complejidad, para la distribución efectiva de las transferencias pueden utilizarse indicadores socio-demográficos simples y transparentes que repliquen la distribución de las estimaciones más complejas. Esto contribuye a la comunicación y comprensión del sistema, manteniendo la distribución sobre la base de una estimación rigurosa de la disparidad fiscal.

- vi. Además de hacerlas de la forma más simple posible, las fórmulas de transferencias de igualación deben ser transparentes. Debe eliminarse el espacio para negociaciones en torno a las asignaciones de transferencias discrecionales que actualmente existen en los sistemas de coparticipación (por ejemplo, en Argentina, México y Uruguay), y más bien incluirlas en los fondos de igualación fiscal para que se distribuyan conforme a las fórmulas basadas en la disparidad fiscal.
- vii. El monto asignado a estas transferencias y a su crecimiento dependerá de la ponderación que cada país asigne a la igualación fiscal como objetivo de política, considerando la restricción presupuestaria consolidada en su definición. Por otra parte, las transferencias podrán vincularse a los ingresos estructurales del gobierno central para reducir su prociclicidad.
- viii. Evitar un diseño subóptimo de los esquemas de igualación fiscal que, por ejemplo, promueva

excesivos niveles de compensación e igualación o que penalice en demasía a los GSN más pudientes, como es el caso del Fondo Común Municipal de Chile (Ahmad, Letelier y Ormeño, 2015). Este tipo de esquema solidario puede crear desincentivos para la movilización de recursos subnacionales.

Reforma integral de los sistemas de transferencias fiscales intergubernamentales

- ix. La implementación de fondos de transferencias de igualación debe concebirse en el marco de una reforma holística de los sistemas de transferencias, que persiga el principio de separación de fondos por objetivo. La estimación de las necesidades de gasto puede contribuir a esta meta, analizando los costos de provisión de servicios subnacionales en función de los objetivos buscados (gastos con estándares nacionales, gastos subnacionales recurrentes, e inversión pública, ante todo). Cabe considerar que cada uno de los componentes e instrumentos de un sistema de transferencias idealmente debería orientarse hacia un solo objetivo de política pública (uno para igualación fiscal, otro para fines nacionales, otro para incentivar la eficiencia o considerar los resultados del gasto público, etc.). Esta categorización por objetivo contribuiría también a simplificar los complejos sistemas de transferencias que existen en la región (el laberinto de la coparticipación de Argentina; la multiplicidad de fondos de transferencias, y de distribución vertical y horizontal de Brasil; los múltiples objetivos y criterios empleados en Colombia, Ecuador y Perú).
- x. Identificar cuáles de los componentes de los sistemas de transferencias vigentes son los principales candidatos para la reforma, sobre todo en función de un análisis sobre su respectiva contribución a la igualación fiscal. Los resultados de este estudio sugieren también la necesidad de reformar las transferencias más regresivas, como las regalías y el canon y

las transferencias discrecionales. Las oportunidades de reforma en estas áreas radican en el hecho de que estas transferencias tienden a beneficiar a pocos GSN o no poseen reglas claras y transparentes de funcionamiento. La resistencia política recurrente ligada a la concentración de intereses puede constituir una barrera importante mas no imposible. Para Perú, Casas (2015) propone que, sin reformar las fórmulas de las transferencias de regalías y de la exploración de recursos no renovables, dichas asignaciones se pueden incorporar dentro del cálculo de las transferencias de igualación, con lo cual aumentaría el poder de la eculización fiscal. En otros casos, como el de la reforma de 2012 del Sistema General de Regalías de Colombia, y en línea con la literatura especializada (Brosio y Jiménez, 2015), es posible establecer fondos de igualación fiscal exclusivos para las regalías y recursos no renovables.

- xi. Adicionalmente, una visión completa del sistema de transferencias implicaría en ciertos casos no solo identificar y crear el fondo que pudiera ser orientado hacia la igualación fiscal, sino también establecer la relación de este con los otros componentes del sistema. Por ejemplo en Perú, dadas las restricciones existentes en torno a la reforma del canon, el Fondo de Compensación Municipal (Foncomún) y los recursos ordinarios podrían actuar como válvulas de compensación. Otro ejemplo es Ecuador donde Díaz y Viscarra (2016) proponen reformar el componente A para apoyar la propuesta de igualación del componente B.
- xii. Aunque no ha sido objeto de estudio en este trabajo, la evidencia aquí reseñada muestra que las transferencias de capital realizadas a través de distintas modalidades de cofinanciamiento y de diferentes tipos de convenios generan grandes disparidades entre GSN. Se recomienda estudiar con mayor profundidad la manera de establecer fondos de convergencia y mecanismos de acceso a ellos, incluidos los sistemas

de preparación y selección de proyectos de inversión local, para atender desequilibrios regionales en la actividad económica, a partir de elementos de igualación fiscal, entre otros criterios de distribución.

Capacidad técnica, administrativa e institucional

- xiii. Es preciso crear y fortalecer la capacidad administrativa, institucional y técnica del gobierno central y de los GSN para gestionar las transferencias de igualación. Al nivel central, se debe capacitar a los organismos que lideran los procesos de descentralización para que puedan fiscalizar los datos y producir las estadísticas necesarias, adelantar los cálculos de las disparidades fiscales, monitorear y evaluar las asignaciones de igualación, y retroalimentar y actualizar las mismas en períodos definidos. La creación de organismos o el fortalecimiento de los actuales para brindar apoyo técnico a los GSN para la producción de estadísticas financieras y fiscales, oportunas y transparentes, constituiría un apoyo importante en este proceso. Igualmente, se requiere inversión en infraestructura física y tecnológica, así como también asistencia técnica por parte del gobierno central para implementar y consolidar, a nivel subnacional, sistemas modernos de administración financiera pública, basados en estándares de contabilidad con principios y prácticas aceptados a nivel internacional. Estas condiciones son vitales para producir reportes y divulgar los datos necesarios para el sistema de transferencias.

Estrategia y proceso de implementación

- xiv. Al igual que en Colombia (Bonet-Morón y Ayala-García, 2015), Ecuador (Díaz y Viscarra, 2015) y México (Rodríguez Pueblita, 2016), en ciertas ocasiones la reforma para incluir esquemas de igualación fiscal en los sistemas de transferencias actuales no se remite

simplemente a mejorar el efecto igualador de las mismas como un todo (por ejemplo, reduciendo la disparidad fiscal entre GSN). Más bien, se conciben como un mecanismo para calibrar las asignaciones de las transferencias de forma que alcancen y mejoren la asignación estratégica de recursos entre los GSN. Esto procede especialmente en los casos en que estas nuevas asignaciones pueden beneficiar en mayor medida a aquellos GSN que posean menos recursos fiscales y/o potencial económico o se localicen en zonas apartadas y rurales (por ejemplo, los casos de Ecuador y Colombia). Evidentemente, estos reordenamientos entrañan un alto costo político y su viabilidad dependerá de la implementación de una estrategia sensible a los distintos intereses en juego.

- xv. La experiencia internacional expuesta en este trabajo resalta la importancia de considerar ciertos factores de economía política que subyacen a la introducción de esquemas de igualación fiscal en los sistemas de transferencias. Tal vez un punto de partida en la región sea mantener el volumen de transferencias vigente. Esta estrategia puede servir para centrar la negociación en la redistribución territorial, aunque —como ya se mencionó— tarde o temprano esta alternativa produciría reordenamientos con ganadores y perdedores entre los GSN. Por eso, lo más sensible y viable políticamente quizás sea implementar una reforma gradual e incremental en el tiempo, que contemple un período de transición hacia la igualación fiscal, en el cual inicialmente los actuales montos de transferencias se mantengan inalterados (el principio de “*hold harmless*”). Esta estrategia no afectaría abruptamente el

financiamiento de las regiones perdedoras, mientras que la igualación comenzaría a partir del crecimiento en los montos de transferencias superiores a ese valor base, distribuyendo este incremento en el margen, ya sobre la base de las disparidades fiscales estimadas. También vale enfatizar el carácter redistributivo de este tipo de reformas, que pueden contribuir a sumar aliados estratégicos a nivel nacional.

Revisión del marco general de descentralización fiscal

- xvi. A nivel del marco de relaciones intergubernamentales, se deben fortalecer las fuentes de recursos propios de los gobiernos subnacionales y brindar mayor autonomía para su gestión. La estimación de las transferencias de igualación deja al descubierto la baja autonomía fiscal de los GSN de muchos países de la región, al evidenciar la escasa capacidad de igualación por el lado de la capacidad fiscal. Este es el caso de Chile, Perú y Uruguay.
- xvii. Para evitar un sesgo procíclico en la distribución de las transferencias de igualación, deben implementarse alternativas que impriman patrones contracíclicos, o al menos acíclicos. Para esto, puede considerarse el uso de rezagos o promedios móviles de los ingresos nacionales ajustados por el ciclo como base de las estimaciones para las fórmulas de distribución; reglas fiscales estructurales, como hace Chile; y/o tasas de crecimiento fijo del monto de transferencias, como hace Colombia. El objetivo es suavizar las fluctuaciones procíclicas en las transferencias y contribuir a la predictibilidad en el flujo de recursos hacia los GSN.

Referencias

- Ahmad, E. (ed.). 1997. *Financing Decentralized Expenditure: An International Comparison of Grants*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Ahmad, E. y G. Brosio. 2006. *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- . 2015. *Handbook of Multilevel Finance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- . De próxima publicación. “Can Lessons from Equalization Transfers in Industrial Countries be Applied to Reforms in Emerging-market Countries?” En: *Comparing Fiscal Federalism*.
- Ahmad, E., L. Letelier y H. Ormeño. 2015. “Design of Transfers in Chile: Achieving Effective Service Delivery and Convergence of Opportunities.” IV Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local, Santiago de Chile: CEPAL, Chile; Taller sobre Transferencias de Igualación, Washington, D.C.: BID.
- Ahmad, E., J. González Anaya, G. Brosio, M. García-Escribano, B. Lockwood y E. Revilla. 2007. “Why Focus on Spending Needs Factors? The Political Economy of Fiscal Transfer Reforms in Mexico.” Documento de trabajo sobre asuntos fiscales (octubre). Washington, D.C.: FMI.
- Alm, J. y D. Duncan. 2014. “Estimating Tax Agency Efficiency.” *Public Budgeting & Finance*, 34(3): 92-110.
- Arias, L. y C. Casas. 2010. “Propuesta técnico legal de descentralización fiscal”. Lima: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR).
- Arias, L. A., L. Brachowitz, R. Guzmán y J. L. Montalvo. 2009. “La descentralización fiscal en el Perú: situación actual y propuesta de coparticipación tributaria”. Lima: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR).
- Arocena, J. 2008. “Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay”. *Cuadernos para el Desarrollo Local / Diálogos por la Descentralización*, Año 1, Núm. 1, pp. 17-34, PNUD, Programa ART Uruguay.
- Artana, D., S. Auguste, M. Cristini, C. Moskovits e I. Templado. 2015. “Two to Tango: Argentina’s Vertical Imbalance and Revenue Mobilization.” En: V. F. Fretes y T. Ter-Minassian (eds.), *Decentralizing Revenue in Latin America: Why and How*. Washington, D.C.: BID.
- Atkinson, A. B. 1980. “Horizontal Equity and the Distribution of the Tax Burden.” En: H. Aaron y M. Boskin (eds.), *The Economics of Taxation*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Atlas, C., T. Gilligan, R. Hendershot y M. Zupan. 1995. “Slicing the Federal Government Net Spending Pie: Who Wins, Who Loses and Why.” *American Economic Review*, 85 (3): 624-629.
- Ávila, J. 2000. *Propuesta de federalismo fiscal*. Buenos Aires: Consejo Empresario Argentino.
- Ayala, J. 2015. “El acceso a la consulta médica general en Colombia 1997-2012”. *Economía & Región*, 9(1): 175-207.
- Bahl, R., Ch. Goh y B. Qiao. 2015. *Reforming the Public Finance System To Fit a more Urbanized China*. China Financial & Economic Publishing House.
- Bahl, R. y J. Martínez-Vázquez. 2006. “Fiscal Federalism and Economic Reform in China.” En:

- J. Wallack y T. Srinivasan (eds.), *Federalism and Economic Reform: International Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2013. "Sequencing Fiscal Decentralization." *Annals of Economics and Finance*, 14-2(B): 623-670.
- Banco Mundial. 2015. "Making the Whole Greater than the Sum of the Parts: A Review of Fiscal Decentralization in Vietnam." Washington, D.C.: Hanoi. Documento disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23951>.
- Banker, R., H. Chang y W. Cooper. 1996. "Simulation Studies of Efficiency, Returns to Scale and Misspecification with Nonlinear Functions in DEA." *Annals of Operations Research*, 66: 233-253.
- Banker, R., A. Charnes y W. W. Cooper. 1984. "Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis." *Management Science*, 30(9): 1078-1092.
- Barrera-Osorio, F., D. Maldonado y C. Rodríguez. 2012. "Calidad de la educación básica y media en Colombia: diagnóstico y propuestas". Serie Documentos de Trabajo de la Universidad del Rosario, Núm. 126.
- Bello, R. y J. Espitia. 2011. "Distribución regional de las transferencias en Colombia, 1994-2009". *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 16: 7-50.
- Berteá, A. O. 2006 (y actualizaciones). "El laberinto de la coparticipación". Disponible en: www.federalismofiscal.com.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2007. "Aportes para el desarrollo del Sistema Financiero Municipal: el papel de los ingresos propios municipales". Estudio para los países del Cono Sur. País: Uruguay. Washington, D.C.: BID.
- . 2009. "Finanzas y gestión de los gobiernos subnacionales en Uruguay". Nota técnica UR-N1029. Washington, D.C.: BID.
- . 2015. "Documento de marco sectorial de descentralización y gobiernos subnacionales". GN-2670-1. Washington, D.C.: BID.
- Bird, R. M. 1992. *Tax Policy and Economic Development*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Blöchliger H. 2014. "Fiscal Equalization: A Cross Country Perspective." Conference of Fiscal Equalization, Berlín; OECD Network on Fiscal Relations across Government Levels.
- Blöchliger H. y C. Charbit. 2008. "Fiscal Equalization." *OECD Economic Studies*, 44 (2008/1).
- Boadway, R. 2003. "The Theory and Practice of Equalization." Documento de trabajo Núm. 1016. Kingston, Ontario, Canadá: Queen's University, Department of Economics.
- . 2006. "Intergovernmental Redistributive Transfers: Efficiency and Equity." En: E. Ahmad y G. Brosio, *Handbook of fiscal federalism*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- . 2014. "Intergovernmental Transfers: Rationale and Policy." En: E. Ahmad y G. Brosio, *Handbook of multilevel finance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Boex, J. y J. Martínez-Vázquez. 2007. "Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, Practices and Lessons". En: J. Martínez-Vázquez y B. Searle (eds.), *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, pp. 291-344. Nueva York: Springer Science.
- Böhme, K. 2009. "The EU Territorial Agenda & its Action Programme: How To Reinforce the Performance." Estocolmo: Sweco Eurofutures.
- Böhme K., P. Doucet, T. Komornicki, J. Zauchay y D. Świątek. 2011. "How to Strengthen the Territorial Dimension of Europe 2020 and the EU Cohesion Policy." Reporte basado en la Agenda Territorial 2020, preparado a pedido de la Presidencia Polaca del Consejo de la Unión Europea.
- Bonet, J. 2006a. "Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia". Documentos de Trabajo sobre Economía Regional. Cartagena: Banco de la República.
- . 2006b. "Fiscal Decentralization and Regional Income Disparities: Evidence from the Colombian Experience." *The Annals of Regional Science*, 40: 661-676.

- Bonet, J. y A. Meisel. 1999. "La convergencia regional en Colombia: una visión de largo plazo, 1926-1995". *Coyuntura económica*, 29(1): 69-106.
- Bonet, J. y G. Reyes-Tagle. 2010. "Evolución y determinantes de los ingresos propios en los Estados Unidos Mexicanos. Los casos de Baja California y Michoacán". Washington, D.C.: BID.
- Bonet, J. y F. Rueda. 2012. "Esfuerzo fiscal en los estados mexicanos". Washington, D.C.: BID.
- Bonet, J., R. De la Cruz y V. Fretes. 2013. "Más ingresos propios para el desarrollo local". En: A. Corbacho, V. Fretes y E. Lora (eds.), *Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo*, pp. 123-150. Washington, D.C.: BID.
- Bonet, J. y J. Urrego. 2014. "El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual?" Documentos de Trabajo sobre Economía Regional Núm. 198. Cartagena: Banco de la República.
- Bonet, J. A., A. Muñoz y C. Pineda Mannheim (eds.). 2014. *El potencial oculto: factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Bonet, J. A., J. Pérez y J. Ayala. 2014. "Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia". Documentos de Trabajo sobre Economía Regional Núm. 205. Cartagena: Banco de la República.
- Bonet-Morón, J. y J. Ayala-García. 2015. "Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales horizontales en Colombia". Documentos de Trabajo sobre Economía Regional. Cartagena: Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER).
- Bonilla, L. 2011. "Diferencias regionales en la distribución del ingreso en Colombia". *Sociedad y Economía*, 21: 43-68.
- Bousquet, G., C. Daude y C. de la Maisonneuve. 2015. "Fiscal Decentralisation in Colombia: New Evidence Regarding Sustainability, Risk Sharing and Fiscal Fatigue." OECD Economic Department Working Papers, 1202, 0-1. París: OCDE.
- Brollo, F. y T. Nannicini. 2011. "Tying Your Enemy's Hands in Close Races: The Politics of Federal Transfers in Brazil." IZA Discussion Paper Series Núm. 5698.
- Brosio, G. 1997. "Financing Regional and Local Governments: Italy and Spain." En: E. Ahmad (ed.), *Financing decentralized expenditures. An international comparison of grants*, capítulo 8. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Brosio, G. y J. P. Jiménez. 2015. "Equalization Grants and Asymmetric Sharing of Natural Resources: Options for Latin America." *Urban Public Economics Review*, 21: 12-63.
- Brosio, G. y S. Piperno. 2007. "Assesing Regional and Local Government Expenditure Needs in Italy: Small Achievements and Big Prospective Issues." Ponencia presentada en el Seminar on Expenditure Needs, Copenhagen, septiembre.
- Buchanan, J. 1950. "Federalism and Fiscal Equity." *The American Economic Review*, 40(4): 583-599.
- Cabrera, L. F. y R. L. Lozano. 2010. *Un fondo de nivelación para México basado en la medición de las necesidades de gasto y de la capacidad fiscal*. Ciudad de México: Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Honorable Cámara de Diputados de México.
- Capello, M. L., F. S. Airaudo y P. G. Degiovanni. 2014. "Sistema de transferencias y nivelación fiscal. Una comparación internacional". IV Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local, Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2015. "¿Cómo reparten recursos entre provincias otros países?" Documento de investigación Núm. 38-62. Buenos Aires: IERAL.
- Carruthers, J. y G. F. Ulfarsson. 2003. "Urban Sprawl and the Cost of Public Services." *Environment and Planning B: Planning and Design*, 30: 503-522.
- Casas, C. 2015. "Transferencias de igualación en Perú". Reporte preliminar. Washington, D.C.: BID.
- CEDES (Centro de Desarrollo Económico y Social). 2010. "Diseño institucional y descentralización territorial en un país unitario y centralizado

- como Uruguay”. Informe final. Agenda Nacional de Descentralización, Uruguay Integra, OPP. Lima: CEDES.
- CEFP (Centro de Estudios de Finanzas Públicas). 2010. “Comparativo de la recaudación y composición tributaria entre países de América Latina: México”. Ciudad de México: CEF.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2014. “Los ingresos y egresos de los gobiernos departamentales entre 1990 y 2013”. Informe de Convenio de Cooperación entre la CEPAL y el Gobierno de Uruguay. Montevideo: CEPAL.
- CGC (Commonwealth Grants Commission). 2015. “The Commission’s Methods.” Documento disponible en: https://cgc.gov.au/index.php?option=com_content&view=article&id=36:thecommissions-methods&catid=29&Itemid=130.
- Charnes, A., W. Cooper y E. Rhodes. 1978. “Measuring the Efficiency of Decision Making Units.” *European Journal of Operational Research*, 2: 429-444.
- Clark, D. H. 1997. “The Fiscal Transfer System in Canada.” En: E. Ahmad (ed.), *Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Clemens, J. y N. Veldhuis. 2013. “Federalism and Fiscal Transfers: Essays on Australia, Germany, Switzerland and the United States.” Vancouver: Fraser Institute.
- CNC SENPLADES (Consejo Nacional de Competencias). 2012. “Plan Nacional de Descentralización 2012-2015”. Disponible en: http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2015/10/plan_nacional_descentralizacion.pdf.
- Cohen, J. M. y S. B. Peterson. 1999. *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*. Boulder, Colorado: Kumarian Press Inc.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). s/f. “Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza”. México, DF: Coneval. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Metodologia.aspx>.
- Congreso de la República del Perú. 2015. “Proyectos de Ley presentados”. Disponible en: <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf>.
- Cooper, W., L. Seiford y K. Tone. 2007. *Data Envelopment Analysis: A Comprehensive Text with Models, Applications, References and DEA-Solver Software*. Nueva York, NY: Springer Science+Business Media, LLC.
- Cooper, W., L. Seiford y J. Zhu. 2011. “Data Envelopment Analysis: History, Models, and Interpretations.” En: W. Cooper, L. Seiford y J. Zhu (eds.), *Handbook on Data Envelopment Analysis*, pp. 1-39. Berlín: Springer.
- Cortés Conde, R. 2014. “Raíces históricas del régimen federal argentino”. *Jornada Inter Académias sobre Federalismo Fiscal*. Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias Económicas.
- Cuong, P., J. Martínez-Vázquez y N. Van Minh. 2017. “Note: Reforming Vietnam’s system of budgetary norms.” Washington, D.C.: Banco Mundial. (Documento inédito).
- Curto, M., A. Solé-Ollé y P. Sorribas-Navarro. 2011. “Partisan Alignment, Clientelism and Intergovernmental Transfers: Evidence from Spanish Municipalities.” Documento de trabajo de CESifo Núm. 2335.
- Dafflon, B. y S. Perritaz. 2002. “Federal-cantonal Equalization in Switzerland: An Overview of the Present System and Reform in Progress.” International Fiscal Conference, Charlotte-town, Canada.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas). 2016. Cuentas Nacionales Departamentales y Proyecciones de Población. Bogotá: DANE. Disponible en: www.dane.gov.co.
- De Cesare, C. M., R. A. Dantas, J. L. Duarte Ribeiro y J. L. Portugal. 2014. “La diversidad del reto: factores críticos del desempeño del impuesto a la propiedad inmobiliaria en Brasil”. En: *El potencial oculto: factores determinantes*

- y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- De la Cruz, R., C. Pineda y C. Poschl. 2010. *La alternativa local, descentralización y desarrollo económico*. Washington, D.C.: BID.
- De la Fuente, A. 2010. "El nuevo acuerdo de financiación regional". Colección Estudios Económicos 08-09. Madrid: Fundación de Estudios de Economía Aplicada.
- . 2012. "El nuevo sistema de financiación regional: adenda". Presupuesto y Gasto Público 66/2012. Madrid: Secretaría de Estado de Presupuesto y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales.
- DFC (Department of Finance Canada). 2006. "Achieving a National Purpose: Putting Equalization Back on Track." Executive summary. Expert panel on equalization and territorial formula financing.
- Di Gropello, E. 2002. "An Assessment of the Impact of Decentralization on the Quality of Education in Chile." *World Bank Economists' Forum*, 2: 117-54.
- Díaz, L. y L. Castro. 2014. "Combatiendo la caída: revirtiendo la pérdida de relevancia del impuesto inmobiliario en Argentina". En: *El potencial oculto: factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Díaz, J. M. H., J. Fuenzalida Aguirre y F. Del Fierro Torres. 2011. "Compensando la desigualdad de ingresos locales: el Fondo Común Municipal (FCM) en Chile". Washington, D.C.: BID.
- Díaz-Cassou, J. y H. Viscarra. 2016. "Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales a nivel subnacional en Ecuador". Reporte preliminar. Washington, D.C.: BID.
- . 2017. "Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales a nivel subnacional en Ecuador". Documento de discusión en proceso. Washington, D.C.: BID.
- Díaz-Cassou, J., C. Carpizo Riva Palacio y H. Viscarra Andrade. 2016. "Descentralización, finanzas subnacionales y ecualización fiscal en Ecuador". Monografía Núm. 496. Washington, D.C.: BID.
- Dirección General de Apoyo Fiscal. 2009. "10 Años de transformación fiscal territorial en Colombia". (22 de febrero.) Bogotá: Dirección General de Apoyo Fiscal.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2002. *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Volumen I: Marco conceptual y resultados de progreso municipal*. Bogotá: DNP.
- Egger, P., M. Koethenbuerger y M. Smart. 2010. "Do Fiscal Transfers Alleviate Business Tax Competition? Evidence from Germany." *Journal of Public Economics* (abril), Elsevier, Vol. 94(3-4): 235-246. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272709001170>
- Eguino H., A. Porto, C. Pineda, M. Garriga y W. Rosales. 2010. "Estudio de las características estructurales del sector municipal en América Latina". Documento de debate IDB-DP-145. Washington, D.C.: BID.
- Eskeland, G. S. y D. Filmer. 2002. "Autonomy, Participation and Learning: Findings from Argentine Schools, and Implications for Decentralization." *Education Economics*, 15(1): 103.
- Faguet, J. P. 2004. "Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia." *Journal of Public Economics*, 88(3-4): 867.
- Faguet, J. P. y F. Sánchez. 2008. "Decentralization's Effects on Educational Outcomes in Bolivia and Colombia." *World Development*, 36(7): 1294.
- . 2014. "Decentralization and Access to Social Services in Colombia." *Public Choice*, 160(1-2): 227-249.
- Feld, L. y C. Schaltegger. 2005. "Voters as a Hard Budget Constraint: On the Determination of Intergovernmental Grants." *Public Choice*, 123: 147-169.
- Feldstein, M. 1976. "On the Theory of Tax Reform." *Journal of Public Economics*, 6: 77-104.
- FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas). 1993. *Hacia una nueva*

- organización del federalismo fiscal en la Argentina*. Buenos Aires: FIEL.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2014. *Government Finance Statistics*. Washington, D.C.: FMI.
- Frete, V. F. y T. Ter-Minassian (eds.). 2015. *Decentralizing Revenue in Latin America: Why and How*. Washington, D.C.: BID.
- GAFDT (Grupo de Análisis y al Financiamiento del Desarrollo Territorial). 2005. *Capacidad fiscal de los gobiernos territoriales colombianos*. Bogotá: GAFDT. Consultado el 22 de marzo de 2016; disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/CapacidadFiscal_2004.pdf.
- Galiani, S., P. Gertler y E. Schargrotsky. 2008. "School Decentralization: Helping the Good Get Better, but Leaving the Poor Behind." *Journal of Public Economics*, 92(10-11): 2106.
- Galvis, L. 2014. "Eficiencia en el uso de los recursos del SGP: los casos de la salud y la educación". Documentos de Trabajo sobre Economía Regional Núm. 207. Cartagena: Banco de la República.
- Galvis, L. y L. Bonilla. 2014. "Desigualdades en la distribución del nivel educativo de los docentes en Colombia". En: A. Sánchez y A. Otero (eds.), *Educación y desarrollo regional en Colombia*, pp. 211-234. Bogotá: CEP-Banco de la República.
- Galvis, L. y A. Meisel. 2011. "Persistencia de las desigualdades regionales en Colombia: un análisis espacial". En: L. Bonilla (ed.), *Dimensión regional de la desigualdad en Colombia*, pp. 1-32. Bogotá: Colección de Economía Regional, Banco de la República.
- Gertler, P., H. A. Patrinos y M. Rubio-Codina. 2006. *Empowering Parents to Improve Education: Evidence from Rural Mexico*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gervasoni, C. y A. Porto (eds.). 2013. *Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino*. La Plata, Argentina: Universidad Nacional de La Plata.
- Giorgio, B. y J. P. Jiménez. 2012. *Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Gómez, J. L. y J. Martínez-Vázquez. 2009. "Informe marco sobre la estrategia de descentralización y desarrollo regional en Panamá". Atlanta, GA: Georgia State University.
- Gómez, J. L., J. Martínez-Vázquez y C. Sepúlveda. 2008. "Diagnóstico del proceso de descentralización fiscal en Perú. Informe final". Producido por la Georgia State University para el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. Atlanta, GA: Georgia State University.
- Gómez, J. L., J. Martínez-Vázquez y C. Sepúlveda. 2009a. "El sistema de transferencias de capital en Perú: análisis y propuestas de reforma". Atlanta, GA: Georgia State University.
- . 2009b. "Las transferencias de igualación: propuestas para una reforma del sistema peruano". Atlanta, GA: Georgia State University y CAF.
- Gómez Sabaini J. C. y D. Rossignolo. 2009. "Argentina: análisis de la situación tributaria y propuesta de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso". En: S. Keifman (comp.), *Reflexiones y propuestas para mejorar la distribución del ingreso en la Argentina*. Buenos Aires: Oficina de la OIT.
- . 2015. "La tributación sobre las altas rentas en América Latina". En: J. Jiménez (ed.), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, pp. 49-116. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Gonçalves, L. y M. Pinho. 2007. "The Political Economy of Intergovernmental Grants: Evidence from a Maturing Democracy." *Public Choice*, 133 (3/4): 457-477.
- González Calderón, J. A. 1958. *Curso de derecho constitucional*. (Segunda edición.) Buenos Aires: Kraft.
- Guanais, F. C. 2006. "Evaluating the Health Impacts of Primary Care Decentralization in the Context of a Developing Country." Tesis de doctorado, New York University. Disponible en: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/eppgg/>

- producaoacademica/tese_frederico_campos_guanais_de_aguiar.pdf.
- Gutiérrez F. G. 2003. "Sobre el comportamiento fiscal de los estados: autonomía fiscal, instituciones presupuestales y competencia política". En: J. Martínez Uriarte y A. Díaz-Cayeros (coords.), *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*. Ciudad de México: CIDAC-Porrúa.
- Habibi N., C. Huang, D. Miranda, V. Murillo, G. Ranis, M. Sarkar y F. Stewart. 2001. "Decentralization in Argentina." Documento de discusión Núm. 825. New Haven, CT: Economic Growth Centre, Yale University.
- Herrera, P. 2008. "Perú: hacia un sistema de transferencias intergubernamentales con criterios de equidad horizontal". Ponencia presentada en el XX Regional Seminar on Fiscal Policy. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Hierro Recio, L. A., P. Atienza Montero y R. Gómez-Álvarez Díaz. 2010a. "Estimando la reordenación en el Federalismo Fiscal Español. Un análisis comparado del sistema de financiación autonómica". XIII Encuentro de Economía Aplicada, España.
- . 2010b. "Reordenamiento y financiación autonómica". *Revista Estudios de Economía Regional*, 1: 61-76.
- Hofman, B. y S. Cordeira Guerra. 2005. "Fiscal Disparities in East Asia: How Large and Do They Matter? East Asia Decentralizes: Making Local Government Work." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2007. "Ensuring Inter-regional Equity and Poverty Reduction." En: J. Martínez-Vázquez y B. Searle (eds.), *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, capítulo 3. Berlín: Springer.
- Hortas-Rico, M. y A. Solé-Ollé. 2010. "Does Urban Sprawl Increase the Costs of Providing Local Public Services? Evidence from Spanish municipalities." *Urban Studies*, 47: 1513-1540.
- Indonesia Ministry of Finance. 2012. "Fiscal Decentralization in Indonesia a Decade after Big Bang." Jakarta: University of Indonesia Press.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) y Banco Mundial. 2016. "Reporte de pobreza por consumo". *Ecuador 2006-2014*. Washington, D.C.: INEC-Banco Mundial.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2010. "Censo de Población y Vivienda 2010". Ciudad de México: INEGI.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 2017. *Estimaciones y proyecciones de Población*. Lima: INEI. Disponible en: <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/population-estimates-and-projections/>.
- IPSOS Perú. 2014. *Corrupción descentralizada*. Lima: IPSOS. Disponible en: <https://www.ipsos.com/es-pe/corrupcion-descentralizada>.
- Jaramillo, I. 2001. "Evaluación de la descentralización en salud en Colombia". Bogotá: DNP.
- Ji, Y. y C. Lee. 2010. "Data Envelopment Analysis." *The Stata Journal*, 10(2): 267-280.
- Jimenez, E. e Y. Sawada. 1999. "Do Community-managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador's EDUCO Program." *The World Bank Economic Review*, 13(3): 415-441.
- Jones M. P., P. Sanguinetti y M. Tomassi. 2000. "Politics, Institutions and Fiscal Performance in Federal System: An Analysis of Argentine Provinces." *Journal of Development Economics*. Ámsterdam, North-Holland.
- Kim, J. y J. Lotz. 2008. *Measuring Local Government Expenditure Needs: The Copenhagen Workshop*. Korea Institute of Public Finance y Danish Ministry of Social Welfare.
- Krüger, J. 2012. "A Monte Carlo Study of Old and New Frontier Methods for Efficiency Measurement." *European Journal of Operational Research*, 222: 137-148.
- Le Grand, J. 1975. "Fiscal Equity and Central Government Grants to Local Authorities." *The Economic Journal*, 85(339): 531-547.
- Liu, Y., J. Martínez-Vázquez y A. M. Wu. 2017. "Fiscal Decentralization, Equalization, and Intra-provincial Inequality in China." *International Tax and Public Finance*, 24(2): 248-281.
- Llach, J. J. 2013. *Federales y unitarios en el siglo XXI*. Buenos Aires: Temas.

- Martínez-Vázquez, J. 2005. "Making Fiscal Decentralization Work in Vietnam." Documento Núm. 0513. Atlanta, GA: International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- . 2010. *GOLD II: Local Public Finances in the Latin America Region*. Barcelona: UCLG.
- . 2015. "Nota metodológica para el estudio de 'las transferencias inter-gubernamentales y las disparidades fiscales en ALC'". Reporte de consultoría. Washington, D.C.: BID.
- Martínez-Vázquez, J. y L. F. Boex. 1997a. "An Analysis of Alternative Measures of Fiscal Capacity for Regions of the Russian Federation." International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, GSU paper 9704. Atlanta, GA: International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University. Disponible en: <https://ideas.repec.org/p/ays/ispwps/paper9704.html>
- . 1997b. "Fiscal Capacity: An Overview of Concepts and Measurements Issues and Their Applicability in the Russian Federation." International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, GSU paper 9703, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University. Disponible en: <https://ideas.repec.org/p/ays/ispwps/paper9703.html>
- . 2001a. "Russia's Transition to a New Federalism." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2001b. "The Design of Equalization Grants: Theory and Applications." Washington, D.C.: Banco Mundial y Georgia State University. Consultado el 20 de 11 de 2015; disponible en: <http://math.unife.it/economia/Im.economia/insegnamenti/economia-e-politiche-pubbliche/materiale-didattico/esercitazione-riforma-federale/approfondimenti-su-trasferimenti-perequativi/modulepartone.pdf>.
- Martínez-Vázquez, J. y B. Searle. 2007. *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*. Berlín: Springer Science & Business Media.
- Martínez-Vázquez, J. y C. Sepúlveda. 2007. "The Municipal Transfer System in Nicaragua: Evaluation and Proposals for Reform." Documento de trabajo 07-08. Atlanta, GA: International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- . 2011. "Inter-governmental Transfers in Latin America: A Policy Reform Perspective." Documento de trabajo 11-08 (mayo). Atlanta, GA: International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- . 2012. "Toward a More General Intergovernmental Transfers: A Policy Reform Perspective Theory of Revenue Assignments." Atlanta, GA: International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- . 2017. "A Theoretical Rationale for the Fiscal Gap Model of Equalization Transfers." Atlanta, GA: International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Martínez, J., B. Qian, S. Wang, L. Zhang y H. F. Zou. 2014. "An Essay on Public Finance in China." *Annals of Economics and Finance*, 15-1: 289-405.
- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú). 2015. "Sistema de consulta amigable". Lima: MEF. Disponible en: <http://www.mef.gob.pe/>.
- MHCP (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia). 2006. "Exposición de motivos Acto Legislativo 04 de 2007". Gaceta del Congreso Núm. 366. Bogotá: MHCP.
- Muinelo, L., A. Kyriacou y O. Roca-Sagalés. 2015. "Hacia un sistema de transferencias intergubernamentales ecualizadoras: el caso de Uruguay". Reporte preliminar. Washington, D.C.: BID.
- Muñoz, A. y H. Viscarra. De próxima publicación. "Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales a nivel estadual en Brasil". Washington, D.C.: BID.
- Muñoz Miranda, A., A. Radics y C. Bone. 2016. "Oportunidades similares para gobiernos subnacionales diferentes: el rol de las transferencias

- de igualación en América Latina y el Caribe". Washington, D.C.: BID.
- Musgrave, R. 1990. "Horizontal Equity, Once More." *National Tax Journal*, 43(2): 113-122.
- . 1996. "The role of the state in fiscal theory." *International Tax and Public Finance*, Núm. 3.
- Núñez Miñana, H. 1972. "Indicadores de desarrollo regional en la República Argentina: resultados preliminares". En: A. Porto (ed., 1995), *Finanzas Públicas y Economía Espacial. Ensayos en honor a H. Núñez Miñana*, La Plata, Argentina: Edición del Departamento de Economía de la Universidad Nacional de La Plata.
- . 1973. "La coparticipación de impuestos como herramienta del federalismo en la Argentina". En: Consejo Federal de Inversiones, *Problemas del Federalismo en la Argentina*. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones.
- Núñez Miñana, H. y A. Porto. 1984. "Comportamiento comparativo de las erogaciones provinciales en la Argentina: 1934, 1960 y 1980". En: *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política* (provincia de Misiones).
- Oates, W. 1972. *Fiscal Federalism*. Nueva York, NY: Harcourt Brace Jovanovich.
- . 2005. "Toward a second-generation theory of fiscal federalism." *International Tax and Public Finance*, Vol. 12.
- . 2008. "On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions." *National Tax Journal*, Vol. LXI, Núm. 2.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2006. *OECD Economic Surveys: Germany 2006*. París: OCDE.
- . 2014. *Fiscal federalism 2014: Making decentralization work*. París: OCDE.
- Paes de Barros, R. y R. Mendonca. 1998. "The impact of three institutional innovations in Brazilian education." En: *Organization matters: Agency problems in health and education in Latin America*, 75.
- Peña Ahumada, J. A. y L. A. Wence Partida. 2011. "Transferencias Federales para Municipios, ¿Qué incentivos se desprenden para el fortalecimiento de sus haciendas públicas?" *Hacienda Municipal, Revista Trimestral* Núm. 115 (octubre-diciembre), Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
- Piffano, H. L. P. 2005. *Notas sobre federalismo fiscal: enfoques normativo y positivo*. Libro electrónico disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/15911>.
- Pineda E., A. Ramírez y A. Rasteletti. 2015. "A Mariachi Medley: Mexico's Long Road to Fiscal Federalism Reform." En: V. Fretes y T. Ter-Minassian (eds.), *Decentralizing Revenue in Latin America: Why and How*. Washington D.C.: BID.
- Pineda, E., F. Lois y G. Una. 2013. "Fortalecimiento de la Gestión Fiscal Municipal en Chile". Nota técnica del BID. Washington, D.C.: BID.
- Politi, R. y E. Mattos. 2013. "Intergovernmental transfers and fiscal equalization across regions: a standardized analysis for Brazilian municipalities." Monografía preparada para IARIW-IBGE Conference on Income, Wealth and Well-Being in Latin America.
- Porto, A. 1990. "Federalismo fiscal. El caso argentino". Buenos Aires: Instituto T. Di Tella, Ed. Tesis.
- . (dir.). 2004. *Disparidades regionales y federalismo fiscal*, La Plata, Argentina: Editorial de la UNLP.
- . 2015. "Transferencias de igualación en Argentina: informe final". Washington, D.C.: BID.
- Porto, A. y P. Sanguinetti. 2001. "Political determinants of intergovernmental grants: evidence from Argentina." *Economics & Politics*, 13(3): 237-256.
- Prado, S. 2011. "Equalização estadual no Brasil: alternativas e simulações para a reforma do FPE". Campinas: UNICAMP Economics Institute.
- Ray, S. 2004. *Data Envelopment Analysis: Theory and Techniques for Economics and Operational Research*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Revilla, E. 2012. "Mexico's Fiscal Federalism in Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: The Case of Argentina, Colombia, Mexico and Peru." Washington, D.C.: Banco Mundial. (Documento inédito).

- Reynolds, M. y E. Smolensky. 1977. *Public Expenditures, Taxes, and the Distribution of Income: The U.S., 1950, 1961, 1970*. Nueva York, NY: Academic Press.
- Rodden, J. 2002. "Representation and redistribution in the European Union." *European Union Politics*, 3(2): 151-175.
- Rodríguez Miranda, A. 2006. "Desarrollo económico territorial endógeno. Teoría y aplicación al caso uruguayo". Serie Documentos de Trabajo, DT 2/06. Montevideo: Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República.
- . 2014. "Mapeo de capacidades territoriales y desarrollo productivo. Oportunidades de intervención para el desarrollo local con inclusión". Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Industria, Minería y Energía, Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República, Mastergraf.
- Rodríguez Pueblita, J. C. 2016. "Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales a nivel subnacional en México". Washington, D.C.: BID.
- Rye, C. R. y B. Searle. 1997. "The fiscal transfer system in Australia." En: E. Ahmad (ed.), *Financing decentralized expenditures. An international comparison of grants*, capítulo 6. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Sánchez, F. 2006. "Descentralización y progreso en el acceso a los servicios sociales de educación, salud y agua y alcantarillado". Bogotá: Universidad de los Andes, CEDE.
- Sauma, P. y J. D. Trejos. 2014. "Reducir la pobreza en Costa Rica es posible. Propuestas para la acción". Serie Cuadernos de Desarrollo Humano. San José, Costa Rica: PNUD. Disponible en: http://www.undp.org/content/dam/costa_rica/docs/undp_cr_reducirpobreza_2014.pdf
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2014. "Modelo de equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos: análisis de las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados en el periodo 2011-2013". Quito: SENPLADES. Disponible en: <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/Modelo-de-Equidad-Territorial.pdf>.
- Sepúlveda, C. y J. Martínez-Vázquez. 2009. "Property Taxation in Latin America: An Assessment and Options for Reform." Trabajo presentado en el taller CEPAL-GTZ, Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en América Latina, Santiago de Chile, 25 y 26 de noviembre.
- Shah, A. 2007. "A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers." En: R. Boadway y A. Shah (eds.), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, pp. 1-51. Washington, D.C.: BIRF y Banco Mundial.
- . 2014. "Principles and the practice of fiscal equalization transfers with special emphasis on solidarity or Robin Hood systems". Presentación en Ministry of Finance, Poland y World Bank Workshop *Fiscal equalization transfers / International practices: Lessons for Poland* (diciembre).
- Smith, B. C. 1985. "Decentralization: The Territorial Dimension of the State." Crows Nest, Australia: G. Allen & Unwin.
- Smoke, P. 2001. "Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice." Ginebra: United Nations Research Institute for Social Development.
- . 2013. *The Role of Decentralization/Devolution in Improving Development Outcomes at the Local Level: Review of the Literature and Selected Cases*. Londres: UKL Department for International Development. (Documento mimeografiado.)
- Sobarzo, H. 2007. "Esfuerzo y potencialidad fiscal de los gobiernos estatales en México: un sistema fiscal representativo". *Trimestre Fiscal*, 85: 167-222. Guadalajara: Indetec.
- Spahn, P. 1997. "Intergovernmental transfers in Switzerland and Germany." En Ahmad, E. (ed.), *Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants*, capítulo 14, pp. 103-143. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- . 2007. "Equity and efficiency aspects of interagency transfers in a multigovernment framework." En: R. Boadway y A. Shah (eds.), *Intergovernmental fiscal transfers: Principles and practice*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Stehn, S. J. y A. Feddelino. 2009. "Fiscal incentive effects of the German equalization system." Documento de trabajo WP/09/124. Washington, D.C.: FMI.
- Ter-Minassian, T. 2013. "Reforming the Revenue-Sharing Fund for the States (FPE)." Washington, D.C.: BID.
- . 2015. "Promoting responsible and sustainable fiscal decentralization." *Handbook of Multi-level Finance*, 437.
- Tiebout, C. M. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures." *Journal of Political Economy*, 64 (octubre): 416.
- Uchimura, H. y H. Kono. 2012. "Intergovernmental fiscal relationships in Vietnam after the 2002 state budget law: The center-province and the province-district/commune dimensions." En: *Fiscal Decentralization and Development*, pp. 101-131. Londres: Palgrave Macmillan UK.
- Vaillancourt F. y R. M. Bird. 2005. "Expenditure-based equalization transfers." (Documento preliminar).
- Villa, A., N. Urrea y E. Guío. 2014. "Responsabilidad fiscal subnacional y descentralización en Colombia: quince años de consolidación". Bogotá: Ministerio de Hacienda.
- Von Hagen, J. y R. Hepp. 2001. "Regional Redistribution and Risk Sharing in the German Federation." Documento de discusión de CEPR. Washington, D.C.: CEPR.
- Weingast, B. R. 2009. "Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives." *Journal of Urban Economics*, 65(3): 279-293.

Los editores han reunido un volumen útil e interesante que contiene no solo una revisión exhaustiva de los sistemas de transferencias intergubernamentales existentes en seis países latinoamericanos, sino también una exploración cuidadosa de cómo se pueden reformar sus transferencias para lograr una mayor igualdad fiscal, a fin de que los gobiernos subnacionales con niveles de ingreso muy diferentes proporcionen servicios comparables a sus residentes e impongan niveles de impuestos similares. Debido a que la historia de cada país, sus sistemas de transferencias y su situación actual difieren, ninguna reforma puede aplicarse de manera general a todos los contextos. Sin embargo, todos los países cubiertos en esta publicación ahora tienen una idea clara de cómo pueden hacer, si lo desean, que sus sistemas de transferencia sean más igualatorios y equitativos, sin aumentar el nivel de transferencias.

Richard M. Bird

Profesor Emérito
Escuela Rotman de Administración
Universidad de Toronto

Esta publicación constituye una contribución muy valiosa a la creciente literatura del federalismo fiscal y proporciona una cobertura exhaustiva de la teoría y la práctica de las transferencias de igualdad en América Latina y en países de la OCDE. Las transferencias de igualdad son una herramienta importante en las relaciones fiscales intergubernamentales, y se han vuelto esenciales debido a las crecientes disparidades regionales resultantes de la globalización y los avances tecnológicos. Sin embargo, su diseño e implementación plantean desafíos significativos, especialmente en lo que respecta al logro de un consenso social sobre el grado apropiado de redistribución entre las regiones, y la medición de las capacidades de recaudación de ingresos subnacionales y de las necesidades de gasto. La publicación contiene una serie de estudios de casos que analizan la economía política, el diseño y los problemas de implementación que deben enfrentarse al introducir o mejorar las transferencias de igualdad en seis países de América Latina. Es una lectura obligada para las personas interesadas en el diseño y la reforma de los sistemas fiscales intergubernamentales.

Teresa Ter-Minassian

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

Todos los interesados en las relaciones fiscales intergubernamentales y en disparidades espaciales y socio-económicas, y, especialmente, los interesados en la elaboración e implementación de políticas con foco en América Latina darán la bienvenida a este volumen. Las transferencias intergubernamentales de igualdad constituyen un instrumento fundamental para reducir las desigualdades regionales y personales, particularmente en el corto plazo. A pesar de los progresos y reformas recientes, los esquemas de transferencias en América Latina tienen una capacidad de igualdad aún rezagada en comparación con la mayoría de los países de la OCDE. Al mismo tiempo, las desigualdades regionales e interpersonales siguen siendo profundas, y la descentralización del gobierno no facilita su reducción. Este volumen provee una clara comprensión de estos temas. La precisión del análisis, la riqueza de la evidencia empírica original, la amplia cobertura de países, junto con evidencia histórica relevante, caracterizan la publicación.

Giorgio Brosio

Profesor de Economía Pública
Departamento de Economía y Estadística
Universidad de Torino

