

Consideraciones para una Descentralización Fiscal: Pautas para la Experiencia Peruana¹

Luis Carranza Ugarte

David Tuesta Cárdenas

ABSTRACT

El proceso de descentralización es un proceso por el cual el gobierno central devuelve poderes políticos, económicos y sociales a los gobiernos subnacionales. Este proceso involucra aspectos de descentralización política, administrativa, fiscal y económica. Las ventajas asociadas a la descentralización están tanto por el lado económico, debido a la potencial mejora en la eficiencia del gasto público, como en la parte política, al apoyar un mayor proceso de democratización de la sociedad peruana. Los riesgos, por otro lado, están en la posibilidad que la pérdida del control fiscal por parte del gobierno central lleve a un problema de sostenibilidad de las finanzas públicas. Debido a este potencial problema, este trabajo se centrará sobre la descentralización fiscal, analizando la parte de ingresos y las relaciones intergubernamentales establecidas a partir de los mecanismos de transferencias, la asignación de responsabilidad de gasto y los lineamientos para el endeudamiento subnacional.

¹ El presente trabajo ha sido desarrollado como parte del Convenio BCR-CIES 2003-01 para el desarrollo de un estudio sobre aspectos fiscales de la descentralización. Los autores agradecen las valiosas sugerencias realizadas por dos comentaristas anónimos. Asimismo, agradecemos la atención recibida por parte de las autoridades del Gobierno Regional de La Libertad, el Gerente General, Ing. Carlos Chávez y el Gerente Regional de Planeamiento, Ing. Marco Zegarra. También se agradece la asistencia de investigación de Milagros Deza Delgado, Jessica Véliz Palomino y Sergio Salinas Meza. Naturalmente, cualquier error en esta investigación es de entera responsabilidad de los autores.

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo

I. Introducción

II. Marco General

A. Aspectos Conceptuales

1. Definición de Descentralización
2. Razones para la Descentralización

B. El Proceso de Descentralización en el Perú

1. Visión Histórica de la Descentralización en el Perú
2. Proceso Actual de Descentralización

C. Condiciones de Inicio de las Regiones. Un Breve Análisis de la Región La Libertad

III. La Descentralización de Recursos

A. Fundamentos Económicos Respecto a la Asignación de Ingresos a Gobiernos Subnacionales

1. Aspecto Generales
2. Los Impuestos Subnacionales
3. Mecanismos de Transferencia Intergubernamentales

B. Experiencias en la Región

1. Argentina
2. Brasil
3. Colombia

C. Propuesta de Esquema de Asignación de Recursos

1. Las Relaciones Descentralizadas a Nivel Regional
2. Las Relaciones Descentralizadas a Nivel Municipal
3. La Sunat en el Proceso Descentralizador
4. Lineamientos para una Propuesta de Asignación de Recursos Descentralizados

IV. La Descentralización de Gastos

A. Principios Generales en la Asignación de Gasto

1. Criterios en la Asignación de Gastos
2. Determinación de las Funciones

- B. Análisis del Gasto en Educación
 - 1. Justificación para la Intervención Estatal
 - 2. Descentralización de la Educación
 - 3. Impacto de la Descentralización
 - C. Experiencias en Otros Países de la Región
 - 1. Argentina
 - 2. Brasil
 - 3. Colombia
 - D. Lineamientos sobre Asignación de Gastos en el Perú
 - 1. Situación Actual del Gasto Público Descentralizado
 - 2. Recomendaciones
- V. El Endeudamiento de los Gobiernos Subnacionales
- A. Enfoques al Endeudamiento Subnacional
 - 3. Disciplina de Mercado
 - 4. Enfoque Cooperativo a Controles de Endeudamiento
 - 5. Enfoque Basado en Reglas
 - 6. Enfoque Basado en Control Directo.
 - B. Entre Restricciones “Blandas” y el Problema del Compromiso
 - 1. “Restricciones Presupuestales Blandas”
 - 2. Rescates y “Riesgo Moral”
 - C. Experiencia con Reglas Fiscales en Países de la Región
 - 1. Argentina
 - 2. Brasil
 - 3. Colombia
 - D. Lineamientos para la Implementación de Reglas Fiscales y Aspectos Institucionales
 - 1. La Experiencia con Reglas Fiscales en el Perú
 - 2. Recomendaciones sobre la Regla Fiscal
 - 3. Recomendaciones sobre Aspectos Institucionales
- VI. Conclusiones y Recomendaciones

Bibliografía

RESUMEN EJECUTIVO

El proceso de descentralización es un proceso por el cual el gobierno central devuelve poderes políticos, económicos y sociales a los gobiernos subnacionales. Este proceso involucra aspectos de descentralización política, administrativa, fiscal y económica. Las ventajas asociadas a la descentralización están tanto por el lado económico, debido a la potencial mejora en la eficiencia del gasto público, como en la parte política, al apoyar un mayor proceso de democratización de la sociedad peruana. Los riesgos, por otro lado, están en la posibilidad que la pérdida del control fiscal por parte del gobierno central lleve a un aumento excesivo del gasto (o disminución de los ingresos), con lo cual se incubaría un problema de sostenibilidad de las finanzas públicas. Debido a este potencial problema, este trabajo se centrará sobre la descentralización fiscal, analizando la parte de ingresos y las relaciones intergubernamentales establecidas a partir de los mecanismos de transferencias, la asignación de responsabilidad de gasto y los lineamientos del endeudamiento subnacional.

Una parte fundamental del estudio es la discusión de alternativas plausibles para la asignación de recursos a los gobiernos subnacionales. La literatura señala las dificultades que se enfrenta en este ámbito tanto si se busca disponer de un conjunto de tributos directamente administrables por los gobiernos descentralizados, o por un esquema de transferencias intergubernamentales, o por una combinación pertinente de ambas alternativas. Se entiende que el otorgamiento de una mayor autonomía recaudatoria a las regiones y municipalidades puede generar un contexto económico con mejoras en la eficiencia para la asignación de los recursos; se concluye también, sin embargo, que bajo un contexto institucional inadecuado, los riesgos pueden ser enormes, evitando así que los objetivos deseados puedan ser alcanzados.

Por otro lado, no es deseable un esquema que descansa exageradamente en sistemas de transferencia. Queda claro su necesidad para la solución de los desbalances horizontales y verticales existentes en el país; sin embargo, este tipo de sistemas debe ser también correctamente balanceado con otros criterios que aseguren su viabilidad. Esquemas de transferencias, sesgados en aspectos redistributivos, que desincentiven a los contribuyentes de los gobiernos subnacionales con mayor esfuerzo fiscal ó que no condicionen la transferencia de recursos con cargo al cumplimiento de

ciertos objetivos, se convierten en focos de desestabilización y de fracaso como los observados en las experiencias que se revisan en la investigación.

A partir de la revisión de la literatura, y considerando el marco legislativo vigente, el estudio plantea un conjunto de lineamientos tanto en el ámbito tributario como el de transferencias intergubernamentales. Respecto a lo primero, se llama especial atención sobre las potencialidades que pueden ser desarrollados en el actual sistema tributario municipal, prestando particular atención a los tributos con cargo directo (*user charges*) generando incentivos adecuados para su mayor uso, elementos que son también considerados para el nuevo esquema regional. Se entiende sin embargo, que el rendimiento de los impuestos típicamente subnacionales son limitados, si es que se pretende transferir mayores responsabilidades de gasto a estos niveles de gobierno. Es así que en el estudio se discute las posibilidades de trasladar algunos ingresos del ámbito nacional al subnacional, o de la creación de otros que compartan similar base tributaria.

En el campo de las transferencias intergubernamentales, los lineamientos que plantea el trabajo van en la dirección de diseñar un esquema que permita interpretar correctamente las necesidades de las regiones; los desbalances existentes; el esfuerzo tributario de los gobiernos subnacionales; y, asegurar que los recursos transferidos sean destinados a cubrir los requerimientos de las localidades en concordancia con criterios de carácter nacional. Para ello, algunos ejercicios numéricos son desarrollados en el trabajo en función a la información estadística disponible.

En lo referente a los gastos la recomendación básica sigue los lineamientos de Oates, según lo cual cualquier gasto que no tenga grandes economías de escala, que justifique una producción masiva, o que tenga características de bien público nacional, (como la defensa) es un gasto que debería ser realizado por los gobiernos subnacionales, de acuerdo al principio del beneficio. En ese sentido es fundamental que las competencias estén claramente delineadas, evitando áreas grises que generen incrementos en los gastos y conflictos interregionales, que se incentive la participación del sector privado, no sólo para revelar la demanda o para la fiscalización sino para apoyar en la gestión misma, así como que se incentive la competencia entre las distintas unidades que “producen” los servicios, de tal manera de incrementar la calidad y la eficiencia del gasto.

En lo referente al endeudamiento de los gobiernos subnacionales, se analizan los diferentes esquemas de endeudamientos existentes, a saber: el esquema de disciplina de mercado, el esquema cooperativo, el esquema basado en reglas y el esquema de control directo. Debido a que cuando se percibe la existencia de restricciones presupuestarias “blandas”, se tiende a caer en problemas de sobreendeudamiento por parte de los gobiernos subnacionales, se recomienda el establecimiento de reglas fiscales que mantengan un equilibrio entre el control presupuestario y la estabilidad fiscal, por un lado, y por otro lado, la autonomía de los gobiernos subnacionales de obtener financiamiento y delinear sus patrones de gasto. La presencia de reglas fiscales está correlacionada con mayor disciplina fiscal, existiendo algunos casos en los cuales la presencia de reglas no ha evitado el desequilibrio fiscal, tales como el caso de Argentina y la propia experiencia peruana reciente. Desde esa óptica se analizan una serie de factores y se hacen recomendaciones que podrían ayudar a mantener la disciplina fiscal de los gobiernos subnacionales. En particular se recomiendan cambios en las reglas macrofiscales, “endureciendo” ligeramente las restricciones presupuestarias y sugiriendo que se impongan severas penalidades a las autoridades que incumplan los lineamientos de las reglas para el gobierno central. Asimismo, desde el punto de vista institucional se recomienda el fortalecimiento del Consejo Nacional de Descentralización, garantizando su independencia y autonomía del gobierno central, y asignándole el rol supervisor y fiscalizador de los cumplimientos de las reglas fiscales.

Ni la teoría ni la evidencia empírica dan recetas únicas para que un proceso de descentralización sea exitoso. Sin embargo, las posibilidades de éxito aumentan si se mantienen las siguientes condiciones: el proceso de descentralización debe servir para que la comunidad se involucre activamente en la gestión pública (revelando sus preferencias sobre servicios públicos, conociendo el costo de los servicios y la fuentes de financiamiento, etc.); se debe mantener la disciplina fiscal agregada de tal manera de no generar colapsos económicos que lleven a una reversión de los procesos descentralizadores; se deben crear mecanismos institucionales que permitan una solución cooperativa entre las distintas instancias del gobierno; y, se deben eliminar los incentivos perversos a desviarse de los lineamientos generales.

I. INTRODUCCIÓN

Desde su independencia, la República del Perú ha seguido un modelo de gestión pública centralizado, que no ha dado los resultados esperados por la población. Esta insatisfacción general ha llevado a diversos gobiernos en distintas etapas de la vida republicana a intentar procesos descentralizadores. El actual gobierno ha emprendido un proyecto de mayor profundidad buscando una mayor eficiencia en el gasto público, democratizar a la sociedad peruana y crear mecanismos de control de la gestión pública por parte de la sociedad civil.

Estas aspiraciones ciudadanas se han intensificado en los últimos años de manera inversa a la centralización política-económica, al aumento de la pobreza y al alto grado de corrupción del gobierno observado por la población. Como respuesta a este deterioro, se ha creado una presión social para el cambio que ha encontrado eco en la clase política, habiendo sido asumido por el presente gobierno a través de una reforma del Estado que tendría como pilar la descentralización política, económica y administrativa, pensada como instrumento para aumentar la eficiencia del gasto público y responder adecuadamente a las demandas de la ciudadanía.

Si bien es cierto que en la actualidad existen marcadas diferencias históricas con los anteriores procesos, los estruendosos fracasos de los anteriores experimentos y los riesgos latentes que el proceso de descentralización genere desequilibrios fiscales a nivel global, imponen la necesidad de analizar la aplicación de ciertos criterios o restricciones fiscales y de considerar ciertas reglas de comportamiento para evitar que, así como ha ocurrido en el pasado y en otros países, la descentralización colapse por el descontrol de las finanzas públicas.

Dada la problemática descrita, el objetivo principal del estudio es plantear, a partir de un diagnóstico sobre los resultados de la descentralización en otros países, (fundamentalmente Argentina, Brasil y Colombia; aunque de estos tres países Colombia es el que más se asemeja al caso peruano por su naturaleza de República Unitaria), de los desarrollos teóricos recientes y del análisis de la situación actual de la legislación peruana y de los gobiernos regionales, un conjunto de recomendaciones para establecer criterios y pautas que permitan explotar al máximo los beneficios del proceso de descentralización que ya se encuentra encaminado y, al mismo tiempo, reducir los riesgos de desestabilización fiscal existentes. Nuestras propuestas estarán enfocadas en 3 áreas específicas: descentralización de ingresos y mecanismos de

transferencias, descentralización de gastos, y factores institucionales, donde se incluyen el establecimiento de reglas fiscales y la evaluación y monitoreo del cumplimiento de las metas de las distintas instancias de los gobiernos.

Es necesario entender que el Perú se encuentra en un proceso de descentralización en marcha, bajo un ritmo de avance acelerado, impulsado por las grandes demandas insatisfechas a través de los intentos frustrados y por el contexto político actual donde ya se han elegidos autoridades gubernamentales que se encuentran desempeñando funciones. No es objetivo de este trabajo discutir o criticar el marco legal ya establecido –con fuertes “candados” a nivel constitucional- ni el orden como se han ido planteando las etapas –que comenzó eligiendo autoridades previamente a la distribución clara de funciones reales- sino más bien, se busca mirar hacia adelante, planteando pautas que pueden ayudar a configurar un conjunto de normatividades fiscales que sirvan de soporte a los objetivos deseables de un proceso de descentralización.

II. MARCO GENERAL

A. Aspectos Conceptuales

1. Definición de Descentralización

El término descentralización puede definirse, desde una perspectiva amplia, como el proceso de devolver poderes políticos, económicos y administrativos a los órganos de gobierno local o regional. Estos procesos de descentralización han avanzado de manera dramática en la mayor parte de países en América Latina en los últimos años; habiendo sido empujados por dinámicas políticas internas de democratización de las propias sociedades. Este avance ha sido desigual pero inexorable.

La descentralización surge entonces como un proceso endógeno donde las propias aspiraciones de la población “empujan” a los gobiernos centrales a devolver poderes a otras instancias del gobierno. Este perspectiva dista mucho de la perspectiva tradicional donde la descentralización es vista como un proceso exógeno, iniciado y conducido por el gobierno central, en el cual, como parte de un esquema de dictador “benevolente”, se transfiere poderes a instancias inferiores del poder político. Esta distinción será importante para entender los mecanismos de coordinación y la negociación que debe existir entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales.

La literatura clásica sobre descentralización reconoce distintas esferas o categorías que conviene distinguir en teoría, aunque en la práctica exista un gran traslape entre las mismas, siendo así que los avances en un área vayan de la mano con los avances en las otras. En concreto, se puede considerar hasta cuatro tipos de descentralización: política, administrativa, fiscal y económica o “de mercado”.

La **descentralización política** es el proceso por el cual los ciudadanos, o las autoridades elegidas de determinadas áreas geográficas, tienen mayor influencia en la formulación e implementación de las políticas públicas, que afectan a dicha región o área geográfica. Es evidente que este proceso de descentralización involucra una mayor democratización de las esferas del poder, al permitir un mayor acceso de la población en la toma de decisiones, a través de mecanismos de representatividad. Para que este proceso sea efectivo se necesita un desarrollo de instituciones democráticas, tales como los partidos políticos, la existencia de varios grupos de

interés regional que representen activamente a la sociedad civil, de tal forma que puedan existir mecanismos de supervisión ciudadana, que controlen al gobierno local y se evite la cooptación del gobierno local por parte de determinado grupo².

La **descentralización administrativa** busca que sean los gobiernos subnacionales los encargados de la provisión de los servicios públicos, para lo cual es necesario que se asignen responsabilidades, se delegue la autoridad y se faciliten los recursos financieros directamente (a través de transferencias) o indirectamente (a través de responsabilidad de recaudación), de tal forma que esta provisión de servicios públicos se encuentre financiada.

Este proceso involucra distintas etapas o estadios de descentralización administrativa. La forma más débil es sin duda la desconcentración, que alude a la redistribución de ciertas responsabilidades en el proceso de toma de decisiones y responsabilidades administrativas y financieras entre distintas instancias del gobierno central. Esta situación se vivía en el Perú con los órganos de los gobiernos regionales (Comisión Transitoria de Administración Regional-CTAR) que en la práctica dependía del Ministerio de la Presidencia.

La forma de descentralización administrativa conocida como delegación, se caracteriza por la existencia de gobiernos subnacionales semi-autónomos, que no dependen directamente de autoridades del gobierno central, pero que rinden cuentas a dependencias del gobierno central. Ejemplos de esta forma es la existencia de empresas públicas regionales.

La forma más desarrollada de descentralización administrativa es lo que se conoce con el nombre de devolución, que implica la transferencia de responsabilidades administrativas y financieras a instancias de gobierno subnacionales autónomos, cuyas autoridades han sido elegidas en procesos democráticos y tienen independencia dentro de un área geográfica definida. Esta forma de descentralización administrativa descansa sobre una descentralización política avanzada.

Si los gobiernos subnacionales van a acceder a responsabilidades administrativas más descentralizadas (forma de devolución) se necesita ciertas definiciones sobre la **descentralización fiscal**. Es decir, sobre la capacidad del gobierno subnacional de generar sus recursos (capacidad para recaudar impuestos, imponer contribuciones, o discutir los mecanismos de transferencias), la capacidad para realizar decisiones de

² Ver Bardham (2002) para mayor referencia.

gasto y la autoridad para el manejo financiero del gobierno local, esto es, definir la capacidad de endeudamiento (en montos, plazos, por tipo de acreedor, etc.). Es esta esfera del proceso de descentralización, el tema central de el presente trabajo.

Finalmente, la forma perfecta de descentralización es cuando el gobierno entrega responsabilidades directamente al sector privado. Esta etapa conocida como **descentralización económica** o descentralización de mercado, no sólo se obtienen a través de procesos de privatización o concesión (donde el sector privado produce y distribuye un servicio público), ni de desregulación (donde el mercado determina ciertas precios que antes eran determinados por el sector público), sino a través de transferir algún tipo de responsabilidad específica a los grupos organizados de la sociedad, por ejemplo la participación activa de los padres de familias en la administración de centros escolares.

2. Razones para la Descentralización

Aunque el *"leit motiv"* de la descentralización sea una legítima aspiración política de los pueblos, existen aspectos de optimalidad económica que justifican el proceso de descentralización. En particular, al otorgar responsabilidades en la asignación de gasto público en bienes o servicios-consumidos en determinada localidad o región—a la instancia del gobierno subnacional elegido en dicha localidad, la eficiencia del gasto tiende a ser mayor porque: (i) las instancias locales del gobierno tienden a conocer mejor las preferencias de los pobladores que las autoridades centrales y (ii) existe una mayor responsabilidad de los gobiernos subnacionales debido al control democrático que ejercen las localidades que se benefician de la administración y de la prestación de bienes y servicios públicos.

En este mismo espíritu, para tratar de lograr la mejor asignación del gasto público, la literatura reconoce que, así como se establecen las responsabilidades y las capacidades de los gobiernos subnacionales, tanto a nivel legal, como administrativo y financiero, también se deberían establecer los canales institucionales que determinen los mecanismos de rendición de cuentas, de tal forma que existan un claro control ciudadano sobre las respectivas instancias del poder político.

Sin embargo, así como existe un alto potencial de beneficios asociados a la descentralización, existen también potenciales problemas que pueden llevar a un deterioro de la capacidad del gobierno en la prestación de los bienes y servicios públicos. En este sentido, la literatura sobre el tema señala que de las tres funciones típicas de un gobierno: (i) estabilización, (ii) redistribución y (iii) asignación, sólo esta

última podría verse claramente favorecida con la descentralización. Pero que existen problemas potenciales con las otras dos funciones.

Es decir, un problema de desequilibrio fiscal (inestabilidad) debido a un proceso de descentralización deficiente podría ocasionar que, paradójicamente, ocurra un deterioro en la prestación de los servicios. En América Latina es común observar una disminución en la calidad de los servicios y que los vicios que se registraban en el gobierno central se repliquen a nivel local. Aún más, el deterioro en los servicios por lo general va acompañado de una gestión financiera deficiente, por lo que existe un riesgo macroeconómico relacionado principalmente con la duplicación del gasto público y el desbalance fiscal. Por último, es posible que los gobiernos subnacionales con mayores recursos *ex-ante* sean los más beneficiados con la descentralización, pudiéndose acentuar los problemas de equidad.

Las razones por las que se han manifestado estos problemas son conocidas. Por un lado, muchos gobiernos locales no cuentan con la capacidad técnica ni con las instituciones apropiadas para llevar a cabo su tarea. Por otra parte, en ocasiones, el arreglo institucional y el grupo de reglas que rigen las relaciones intergubernamentales no son los adecuados en términos de rendición de cuentas y autonomía, además de carecer de los incentivos para promover una gestión administrativa eficiente.

Los elementos políticos, económicos y sociales imbuidos en el contexto de la descentralización obligan a analizarla en el marco de la reforma del Estado o, mejor aún, de la reforma al interior éste. De esta forma, se debe buscar la generación de un acuerdo sobre rol del Estado en la economía y la sociedad, de manera paralela a los esfuerzos descentralizadores.

B. El Proceso de Descentralización en el Perú

1. Breve Revisión Histórica de la Descentralización en el Perú

El Perú es uno de los países más centralizados de la región³. Esta característica centralista de nuestro país está asociada a la trayectoria de gobiernos autocráticos combinado con los fracasos económicos y políticos de los anteriores intentos de descentralización. Siguiendo de cerca la descripción histórica realizada por Zas Friz

³ Un estudio del BID (1997) señala que en 1995, entre diez países de Sudamérica, el Perú sólo aparecía con un mayor grado de descentralización que Ecuador y Paraguay. El mismo estudio menciona que el

(1998), la división política del país en circunscripciones territoriales de departamentos, provincias y distritos se plasma en las primeras constituciones sobre la base de elementos administrativos de la época virreinal y que predominan hasta ese momento.

En los primeros cincuenta años de república, periodo caracterizado por alta inestabilidad política, se suceden distintos gobiernos militares, los cuales estaban basados en un férreo centralismo. Recién en 1849 se avanza hacia un proceso de desconcentración creándose las figuras de autoridades políticas locales, tales como prefectos en los departamentos, subprefectos en las provincias y gobernadores en los distritos. Estas autoridades eran representantes del poder ejecutivo y respondían al gobierno central.

No es casualidad que con la entrada del primer gobierno civil, con la elección del Presidente Pardo en 1872, se piense seriamente en un proceso de descentralización. Así, en 1873 se dictó la cuarta Ley de Municipalidades, tratándose de avanzar en esas instancias de gobiernos locales. Desgraciadamente, este proceso se frustra por dos lamentables hechos: primero, por los problemas financieros en 1874 y luego por la guerra con Chile, los cuales generaron una profunda crisis, resultando en nuevos periodos de inestabilidad política y la reaparición del autoritarismo y centralismo como medio para evitar la inestabilidad.

El poco grado de avance logrado con la ley de Municipalidades de 1873 y la presencia de gobiernos departamentales se pierde durante el oncenio de Leguía (1919-1930), ya que se eliminaron las juntas departamentales y se modificaron los concejos municipales por juntas nombradas por el gobierno, de tal forma que el autoritarismo estuvo fuertemente ligado con el centralismo. Después de la crisis de los años treinta, y como resultado del centralismo político, las precarias economías regionales pierden su dinámica y se acentúa la predominancia económica de Lima.

Un gran esfuerzo descentralizador sucedió en 1932 y fue planteado por la Comisión Villarín previamente a la Constitución de 1933. Sin embargo, esta iniciativa fue frenada en la misma Constitución porque existía el temor que se podía resquebrajar la unidad nacional. A pesar de haberse promulgado la ley de descentralización administrativa N° 7809 en 1933 que implantaba los concejos departamentales, esta ley nunca se aplicó. Más adelante, los gobiernos civiles de 1945-1948 y 1963-1968 intentaron restablecer los gobiernos locales, promulgándose leyes para las elecciones municipales, las cuales sólo se concretaron en aquel último período.

Luego del gobierno militar, entra en vigencia la Constitución de 1979 donde se introduce el término Región, a la que se le reconocía autonomía económica y administrativa. En términos generales, el capítulo referido a la descentralización fue deficiente; las regiones se definieron como entes subordinados al ejecutivo y con competencias amplias que sólo se podían ejercer mediante la delegación. Además, se reinstauraron las autonomías locales, incluyendo la libre elección de alcaldes provinciales y distritales. Paralelamente, se restablecieron las Corporaciones Departamentales de Desarrollo como órganos desconcentrados del poder ejecutivo con la finalidad de promover y realizar el desarrollo económico del departamento.

Un fuerte impulso a la regionalización ocurre durante el gobierno de García y estuvo motivado predominantemente por razones políticas. Basados en el Plan Nacional de Regionalización de 1984, en 1987 se aprueba una primera Ley de Bases de Regionalización, la cual se revisa y aprueba nuevamente en 1988. Como consecuencia, se crearon doce regiones sobre la base de los departamentos existentes y ante la iniciativa del poder ejecutivo.

Las regiones eran un nivel intermedio de gobierno, con autonomía económica y administrativa, que tenían la finalidad de lograr el desarrollo integral y armónico de la región. Sus competencias (delegadas) fueron amplias, aunque las autonomías limitadas. Así, las regiones no contaban con representantes elegidos directamente por voluntad popular, las leyes regionales debían ser promulgadas por el poder ejecutivo y tampoco contaban con potestad tributaria. Durante los últimos meses del gobierno de García, y de manera apresurada, se empezaron a traspasar las funciones, el personal y los recursos materiales, financieros, presupuestarios y documentarios a los gobiernos regionales.

La rapidez del proceso de transferencia por motivos políticos ocasionó un desorden y marcaron la pauta para su fracaso. El gobierno de Fujimori, a partir de agosto de 1990, intentó detener el proceso de consolidación de las regiones, cuyos presidentes eran de los partidos de oposición. Con el autogolpe de 1992 se suprimieron definitivamente las regiones. Aquel esfuerzo de regionalización puede considerarse un hecho artificial, manejado políticamente por el gobierno de turno y sin élites económicas que hayan sustentado su permanencia. Fue, además, un híbrido entre la desconcentración y la descentralización.

Zas Fris (1998) menciona una serie de motivos que explicaron el fracaso de la regionalización, que conviene considerar como lecciones aprendidas: (i) la superposición de funciones entre el gobierno nacional, regional y local; (ii) el origen heterogéneo, designación corporativa y elección de los miembros de las asambleas regionales; (iii) la ausencia de facultades tributarias originarias y el sometimiento a facultades delegadas del Congreso; (iv) la ausencia de materias de competencia originarias y la dependencia de las facultades delegadas del poder legislativo; (v) una insatisfecha expectativa de la población por los escasos resultados de gestión; (vi) la rigidez de los sistemas administrativos centrales de los cuales dependían las regiones; (vii) la falta de experiencia de los dirigentes políticos regionales; (viii) la ausencia de equipos técnicamente calificados; (ix) la escasez de recursos; (x) la mínima incorporación de los gobiernos locales en el proceso de regionalización; (xi) la violencia política del período; (xii) la falta de apoyo de parte del poder ejecutivo y (xiii) la ausencia de instancias institucionales para coordinar entre regiones y para la resolución de conflictos de competencias.

A partir de 1992 se reconfigura el Estado hacia un esquema más centralista. Se suprimieron las asambleas, consejos y presidentes regionales⁴, al tiempo que se aumentó marcadamente el papel del, ahora desactivado, Ministerio de la Presidencia, al cual se le adscribieron una serie de empresas, instituciones y organismos públicos descentralizados. En particular, se crearon los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) en cada departamento, como entes desconcentrados que prácticamente ejecutaban todo el gasto público en las regiones y no contaban con ingresos propios o potestad tributaria, aunque sí con autonomía técnica, presupuestal y administrativa en el ejercicio de las funciones. El Ministerio de la Presidencia debía aprobar las metas, estrategias y actividades de los CTAR y evaluar los resultados de su gestión⁵. La preponderancia de este Ministerio, no sólo alteró los papeles del gobierno central con los de los gobiernos provinciales o distritales a favor del primero, sino que además introdujo una gran confusión al interior de la estructura del gobierno central con los ministerios sectoriales.

⁴ Aunque los gobiernos regionales fueron suprimidos, la Ley de Bases de Regionalización no fue derogada por lo que formalmente las normas sobre las competencias de los gobiernos regionales seguían vigentes.

⁵ Los CTAR tenían como función conducir y ejecutar la formulación, seguimiento y evaluación de las acciones de desarrollo de alcance departamental, gestionar estudios relativos al planeamiento físico de envergadura departamental, promover la ejecución de inversiones privadas de alcance departamental y su complementación con las inversiones públicas. Las Direcciones Regionales y Subregionales a cargo de los CTAR formaban parte del Ministerio correspondiente. El presupuesto de cada uno de los CTAR se determinaba sobre la base de los recursos del presupuesto institucional del pliego regional del cual provenían.

En 1993 se aprobó una nueva Constitución, la cual reconoce a los CTAR pero admitió la autonomía política, económica y administrativa de las regiones, estableciendo que a éstas les correspondía la coordinación y ejecución de los planes y programas socio-económicos regionales, así como la gestión de actividades y servicios inherentes al Estado. Sin embargo, el mandato de elegir nuevas autoridades no fue cumplido. La Constitución de 1993 fue sumamente vaga en términos de la descentralización y dejó la puerta abierta para un nuevo marco legal, el cual en la práctica se circunscribía a unas pocas leyes.

A lo largo de la década pasada aparecieron diversas normas que modificaron las competencias municipales y redujeron su margen de acción. Entre estas se puede mencionar aquella que limitó el incremento de las tasas y contribuciones cobradas por las municipalidades a la variación del índice de precios al por mayor. Asimismo, las modificaciones que experimentó la Ley Orgánica de Municipalidades fueron numerosas lo que hacía complejo su entendimiento.

En 1998, el gobierno de Fujimori promulgó la Ley Marco de Descentralización que intentó restablecer la organización territorial departamental sobre la cual se constituiría un nuevo proceso de descentralización. Sus objetivos eran promover el desarrollo armónico de las diferentes localidades del país, la cobertura y el abastecimiento de servicios esenciales e infraestructura básica en todo el territorio nacional, las inversiones nacionales y extranjeras y el desarrollo de las capacidades y de los recursos de los ciudadanos y de la sociedad en su conjunto. Además, se buscaba la distribución eficiente de las competencias públicas que evite la duplicación de funciones para administrar de manera eficiente los recursos públicos y lograr adecuados niveles de participación ciudadana. Por su parte, la función del gobierno central era la de participar y evaluar el proceso de descentralización y estar presente en la coordinación local y regional a través de representantes de los organismos públicos descentralizados. Además, debía concertar y coordinar adecuadamente con las instancias descentralizadas la ejecución de las acciones de su competencia.

Aquella Ley Marco de 1998, simplemente definía algunos conceptos y proponía la creación de regiones sobre los actuales departamentos. El principal cambio fue la disposición que implicaba establecer cada departamento como una región. Este proyecto fue el resultado de un proceso de negociación al interior del gobierno dado que se presentaron varios proyectos. Sin embargo, la ley aprobada finalmente fue una muy simple, perdiendo la riqueza que tenían algunos de los proyectos presentados. También durante los años 1996-1998 se discutieron aspectos referidos a la Ley de

Conformación de Regiones y la nueva Ley Orgánica de Municipalidades pero no hubo voluntad política de continuar con el proceso y quedaron archivados.

La Constitución y las leyes asignaban las competencias y funciones que cada instancia descentralizada debía desarrollar. Estas competencias estaban clasificadas como exclusivas, compartidas y delegadas. Las primeras son ejercidas con autonomía por la entidad pública, las segundas por más de una entidad pública en planos distintos de responsabilidad y función y las últimas son aquellas delegadas a una entidad pública distinta de la titular de la responsabilidad con la finalidad de ser ejecutadas con mayor eficiencia.

2. Proceso Actual de Descentralización

Evidentemente, el Estado peruano a principios del nuevo milenio se encontraba mucho más desconcentrado que descentralizado. Existía una clara diferencia entre lo que dispone la legislación en materia de competencias sectoriales y el ejercicio efectivo de esas funciones. En la práctica, en muchos sectores el marco legal había sido relegado a un segundo plano y el gobierno central ejercía *de facto* una serie de funciones y competencias. Los esfuerzos por descentralizar algunos sectores importantes durante la última década no dejaron de ser más que intenciones.

En este escenario es que se inicia un proceso de descentralización basado en devolver responsabilidades políticas sociales y económicas a los gobiernos regionales, los cuales son elegidos a partir del voto popular. Es así que entre marzo del 2002 a la fecha se han venido incorporando, de manera acelerada, varios cambios y modificaciones a la estructura del Estado. El primer cambio partió a inicios del año pasado con la Ley de Reforma Constitucional sobre Descentralización (Ley N° 27680), donde se establecen los principios de la forma de organización del Estado; la creación de las regiones; la autonomía política y administrativa de las mismas; la conformación de su estructura orgánica; los alcances del poder que detentan; así como precisiones respecto a los recursos económicos con los cuales cuentan para desarrollar sus funciones. En el aspecto financiero, se mencionan los recursos con que contarán tanto los gobiernos locales como regionales, destacándose la participación de las regiones en el canon, así como la transferencia del Fondo Compensación Regional (FONCOR), cuya mecánica se analizará en el siguiente capítulo.

En julio del 2002, la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783), desarrolla la modificación constitucional sobre descentralización, definiendo las normas que regulan la descentralización en todas sus esferas (administrativa, económica,

productiva, financiera, tributaria y fiscal) y planteando los principios generales y específicos del proceso. Es así que, para fines del esquema de descentralización fiscal, la legislación plantea lineamientos respecto al endeudamiento público externo, el cual se atribuye como competencia exclusiva del gobierno nacional, indicándose que los gobiernos regionales pueden acceder a este financiamiento sólo a través del aval o garantía del Estado. Asimismo, se establecen los lineamientos para el ceñimiento de los gobiernos a reglas fiscales establecidas en el ámbito del endeudamiento e incrementos anuales del gasto, indicándose también que el gobierno nacional no podrá reconocer deudas contraídas por los gobiernos subnacionales.

La Ley Orgánica de Gobierno Regionales (Ley 27867), así como la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972) establece y norma la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos subnacionales conforme a la Constitución y a la Ley de Bases de la Descentralización. Para el caso del nuevo nivel de gobierno –las regiones- se describe la constitución de las autoridades respectivas y las atribuciones tanto del Consejo Regional como de la Presidencia Regional; asimismo, se describe las funciones en materia de educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte, recreación, trabajo, promoción del empleo, pequeña-microempresa, salud, población y otras de carácter sectorial. En el ámbito fiscal, la normatividad señala el mecanismo de sostenibilidad fiscal del proceso de descentralización que deberá incorporar la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, donde se indica que la no observancia por dos años consecutivos de las reglas fiscales que se establecen en la mencionada norma, generará la suspensión temporal de las transferencias del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE), que se discutirá más adelante, y el FONCOR.

En la línea de configurar el contexto fiscal descentralizado, la Ley 27958 de mayo del 2003, modifica la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, denominándola a partir de esa fecha como la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal. Para el ámbito subnacional, se precisan elementos fiscales planteadas en las normas mencionadas. Así, por ejemplo, en el plano del endeudamiento externo con aval del Estado, se precisa que éste únicamente será destinado a infraestructura pública. Se plantean, asimismo, algunas reglas numéricas: (i) la relación anual entre el stock de la deuda total y los ingresos corrientes de los gobiernos subnacionales no deberá ser superior al 100%; (ii) la relación de servicio anual de la deuda a ingresos corrientes deberá ser inferior al 25,0%; y, (iii) el promedio del resultado primario de los últimos tres años de cada uno de los gobiernos regionales y locales no podrá ser negativo.

Teniendo como base las normatividades mencionadas, que constituyen las columnas de la nueva estructura fiscal descentralizada, se han ido aprobando de manera acelerada varias normas legales que vienen dando forma al proceso⁶, las mismas que se irán discutiendo en los capítulos respectivos de acuerdo a su grado de relevancia para el ámbito de la presente investigación. El trabajo sin embargo, no se va a detener a revisar en detalle todas y cada una de ellas; ni hacer críticas extensas a las mismas. Se pueden plantear varios desacuerdos de fondo respecto al proceso, tanto en el orden de las etapas –que, por ejemplo, comenzó eligiendo autoridades sin definir claramente lo que éstas iban a gerenciar- cuanto de los tiempos para trasladar las funciones y responsabilidades. El estudio considera que es de mayor importancia en el contexto actual, prestar mayor atención a los lineamientos y pautas, en el ámbito de la descentralización fiscal, que ayuden a que este proceso no se descarrile como otros que se han dado en Latinoamérica.

⁶ Las leyes más importantes que se han venido aplicando en el marco de la descentralización son las siguientes: Ley N°27680 (fecha de publicación 07.03.02 /Ley de reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización); Ley N°27683 (fecha de publicación 15.03.02/Ley de Elecciones Regionales); Ley N°27783 (fecha de publicación 20.07.02/ Ley de Bases de la Descentralización); Ley N°27867 (fecha de publicación 27.05.03/Ley Orgánica de Gobierno Regionales); Ley N°27902 (fecha de publicación 27.05.03/Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobierno Regionales N°27867, para regular la participación de los Alcaldes provinciales y la sociedad civil en los gobiernos regionales y fortalecer el proceso de descentralización y regionalización); Ley N°27658 (fecha de publicación 30.01.02/Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado); Ley N°28059 (fecha de publicación 13.08.03/ Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada); Decreto Supremo N°043-2003-PCM (fecha de publicación 24.04.03/Aprueba Texto Único Ordenado de la Ley N°27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública); Ley N°27245 (fecha de publicación 26.12.99/ Ley Responsabilidad y Transparencia Fiscal(LRTF); Decreto Supremo N°036-2003-PCM (fecha de publicación 02.04.03/Aprueba Cronograma de Transferencia para el año 2003 a Gobierno Regionales y Locales de fondos, proyectos y programas sociales); Ley N°27879 (fecha de publicación 15.12.02/Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2003); Decreto Supremo N°060-2003-PCM (fecha de publicación 16.06.03/ Establece disposiciones para fusión por absorción de COOPOP, INABIF, PAR y FONCODES por el MINDES. Aprobado en Consejo de Ministros; Decreto Supremo N°0-2003-PCM (fecha de publicación 16.06.03/ Establece disposiciones para fusión por absorción de PRONAA, PRONAMACHS por el MINDES).

C. Condiciones de Inicio de las Regiones: Análisis de Caso de la Región La Libertad

1. Consideraciones Iniciales

Para el desarrollo de esta investigación, consideramos relevante tratar de analizar la realidad que enfrentan los gobiernos regionales a fin de tener una primera aproximación de las condiciones iniciales y de las posibilidades de tener algún éxito de cara al proceso descentralizador en marcha.

Para este caso, partimos de la hipótesis inicial que las regiones con mayor capacidad económica (medido a través del nivel de PBI, distribución del ingreso, índices de alfabetismo, etc.) estarían en mejores condiciones de afrontar la responsabilidad de asumir una mayor autonomía. En este sentido, descontando Lima, se contempló que el estudio de caso podría ser realizado de manera indistinta en alguno de los siguientes gobiernos regionales: Arequipa, Lambayeque ó La Libertad, al presentar los mejores indicadores respecto al resto del país. Después de revisar el grado de accesibilidad de la información, se decidió tomar a la Región la Libertad como el punto de referencia del presente estudio.

Cabe señalar en este punto las dificultades de acceso a la información para el desarrollo de esta parte del trabajo. Tanto el Consejo Nacional de Descentralización como el Gobierno Regional La Libertad mostraron dificultades para atender a la investigación. Finalmente, después de varios intentos, fueron conseguidas dos entrevistas con funcionarios del Gobierno Regional quienes proporcionaron la información que consideraron pertinente⁷.

2. Características económico-sociales de la Región

La Región La Libertad se ubica en la región Nor-Occidental del país. En términos de población y producción, ocupa el tercer lugar, después de Lima y Arequipa. Según las proyecciones del INEI, la población para el año 2001 ha sido de 1,48 millones de habitantes.

⁷ Se sostuvieron entrevistas personales con el Gerente General de la Región La Libertad, Ing. Carlos Chávez y con el Gerente Regional de Planeamiento, Ing. Marco Zegarra. Se intentó acceder a información que el Consejo Nacional de Descentralización pudiera manejar, sin embargo, a pesar de reiterados intentos, no se recibió ninguna respuesta.

La Región está diferenciada entre los espacios costeros y andinos, donde el primero acumula las principales ventajas de desarrollo, mientras que el segundo presenta condiciones de marginalidad y pobreza⁸. Diferentes estudios, como el de CTAR La Libertad y la Mesa Departamental de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (2002) concluyen que el proceso de desarrollo de esta geografía muestra una desigualdad dinámica que reproduce a escala regional, el proceso ocurrido a nivel del país; es decir, la diferenciación entre un área moderna y costera, por un lado; y otra serrana y tradicional. La primera está representada fundamentalmente por Trujillo, Chepén, Guadalupe y Pacasmayo, y sus respectivos valles aledaños, donde se han desarrollado actividades industriales, agroindustriales y el conjunto de servicios modernos articulados a estas actividades. En el otro extremo se encuentra el resto de provincias andinas, las mismas que dependen de una agricultura tradicional insuficiente para atender las necesidades alimenticias del conjunto de la región. Así, La Libertad describe el caso de una región donde sus sectores modernos se benefician por un lado de su pertenencia al eje costero nacional y al hecho que en el contexto nacional se ubica en la macro región norte lo cual le da un impulso adicional respecto al resto de geografías del país. En términos macroeconómicos, se puede decir que el valor agregado productivo generado por la Región La Libertad ocupa el tercer lugar en el país, detrás de Lima y Arequipa. En términos relativos, el porcentaje de aporte a la producción deja bastante atrás al resto de regiones.

Producto Bruto Interno por Departamento

Departamento	1995**	1996**	1997**	1998**	1999**	2000**	2001**
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Amazonas	0.6	1.0	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8
Ancash	2.7	2.6	2.5	2.5	2.9	2.8	2.9
Apurímac	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.5	0.4
Arequipa	7.7	7.6	7.4	7.4	7.3	7.1	7.2
Ayacucho	1.0	0.9	1.0	1.0	0.9	0.8	0.8
Cajamarca	1.7	2.2	2.2	2.6	2.8	2.7	2.7
Cusco	2.6	2.4	2.4	2.5	2.4	2.3	2.5
Huancavelica	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.6
Huánuco	1.6	1.8	1.8	1.7	1.7	1.7	1.6
Ica	3.5	3.4	3.4	3.2	3.2	3.2	3.4
Junín	4.1	4.0	3.9	4.0	3.9	3.8	3.7
La Libertad	5.4	5.3	5.3	5.4	5.3	5.3	5.4
Lambayeque	3.9	3.8	3.6	3.5	3.6	3.6	3.7
Lima	46.9	46.0	47.7	47.7	47.8	47.3	47.3
Loreto	3.3	3.4	3.3	3.4	3.3	3.1	3.1
Madre de Dios	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Moquegua	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.9
Pasco	1.4	1.4	1.3	1.2	1.3	1.2	1.3
Piura	3.9	4.1	3.7	3.3	3.3	3.3	3.2
Puno	1.8	1.7	1.7	1.8	1.7	3.3	3.0
San Martín	1.2	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3
Tacna	1.5	1.6	1.4	1.3	1.3	1.3	1.4
Tumbes	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Ucayali	1.1	1.3	1.2	1.4	1.3	1.2	1.1

Fuente: INEI

8 Ver CTAR La Libertad y Mesa Departamental de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (2002)

Se puede indicar que la Región está fundamentalmente dedicada a actividades agropecuarias y manufactureras, representando cada una el 25% y 26% del PBI, respectivamente. Este último hecho contrasta con el PBI nacional, donde el sector servicios es el de mayor importancia. Así, en La Libertad, este último sector representa sólo el 19%. La tasa de crecimiento promedio durante 1993-2000 fue de 5,5%, sólo estancándose el 2001 en -0,8%, para después volver a crecer en 4,5% en el 2002 y tener perspectivas de crecimiento en el 2003 por arriba del 5,0%. En los últimos años, se han podido apreciar ampliaciones de capital importantes en la región, fundamentalmente en los sectores agroindustriales y de manufactura para exportación, hecho que se constituye en un elemento resaltante y que de ser aprovechado adecuadamente podría ser palanca para la generación de un polo de desarrollo económico-urbano importante.

Existen varios aspectos interesantes a destacar en relación a los principales indicadores sociales de la región. En el tema educativo, no obstante mostrarse en términos relativos mejor que otras geografías, existen grandes deficiencias en el aspecto educativo, donde se observa que el 31,5% de la población no terminó primaria y que el 13,4 % no terminó secundaria. Respecto al promedio nacional, el primer ratio se ubica por encima del promedio nacional (27,1%). Asimismo, en el año 2000 la tasa de analfabetismo se ubica en 12,54%, muy por encima del promedio nacional de 7,2% y de Lima, cuya tasa es del 2,1%.

A nivel de educación superior, se observa que el 14,9% de la población ha alcanzado educación superior, ratio que es más alto si sólo se considera el ámbito urbano (22,0%). Comparando con el resto de regiones, La Libertad ocupa el tercer lugar en número de estudiantes universitarios, después de Lima y Arequipa. Cabe indicar que como porcentaje de la población Arequipa se ubica en el primer lugar (5,1%), seguidos por Lima (3,98%) y La Libertad (3,2%). Estos resultados ubican a estas tres regiones en lugar privilegiado, en términos relativos, que el resto de la población, donde similar ratio a penas supera el 2,0%.

Nivel de Educación (Año 2001)						
Área de Residencia	Sin Educación	Primaria Incompleta	Primaria Completa	Secundaria Incompleta	Secundaria Completa	Superior
Urbano	3.5	21.1	11.2	16.0	26.1	22.0
Rural	10.2	47.8	22.4	9.3	6.4	3.8
Total	6.2	31.5	15.5	13.4	18.4	14.9

Fuente: INEI

Los indicadores generales en educación de la Región la Libertad, nos permiten concluir que no obstante encontrarse, en términos relativos, mejor que el resto de regiones del país, los resultados lejos de sustentar una fortaleza de la Región, señalan la necesidad de programas que permitan mejorar los actuales niveles.

Respecto a las cifras de salud, si bien contrasta positivamente respecto a resultados deplorables en otras regiones del país, las estadísticas señalan grandes problemas a resolver sobre todo en el área de mortalidad infantil que se ubica en 33 por mil y en aspectos de desnutrición crónica, donde el 27,9% de niños menores de 5 años se encuentran en dicho estado.

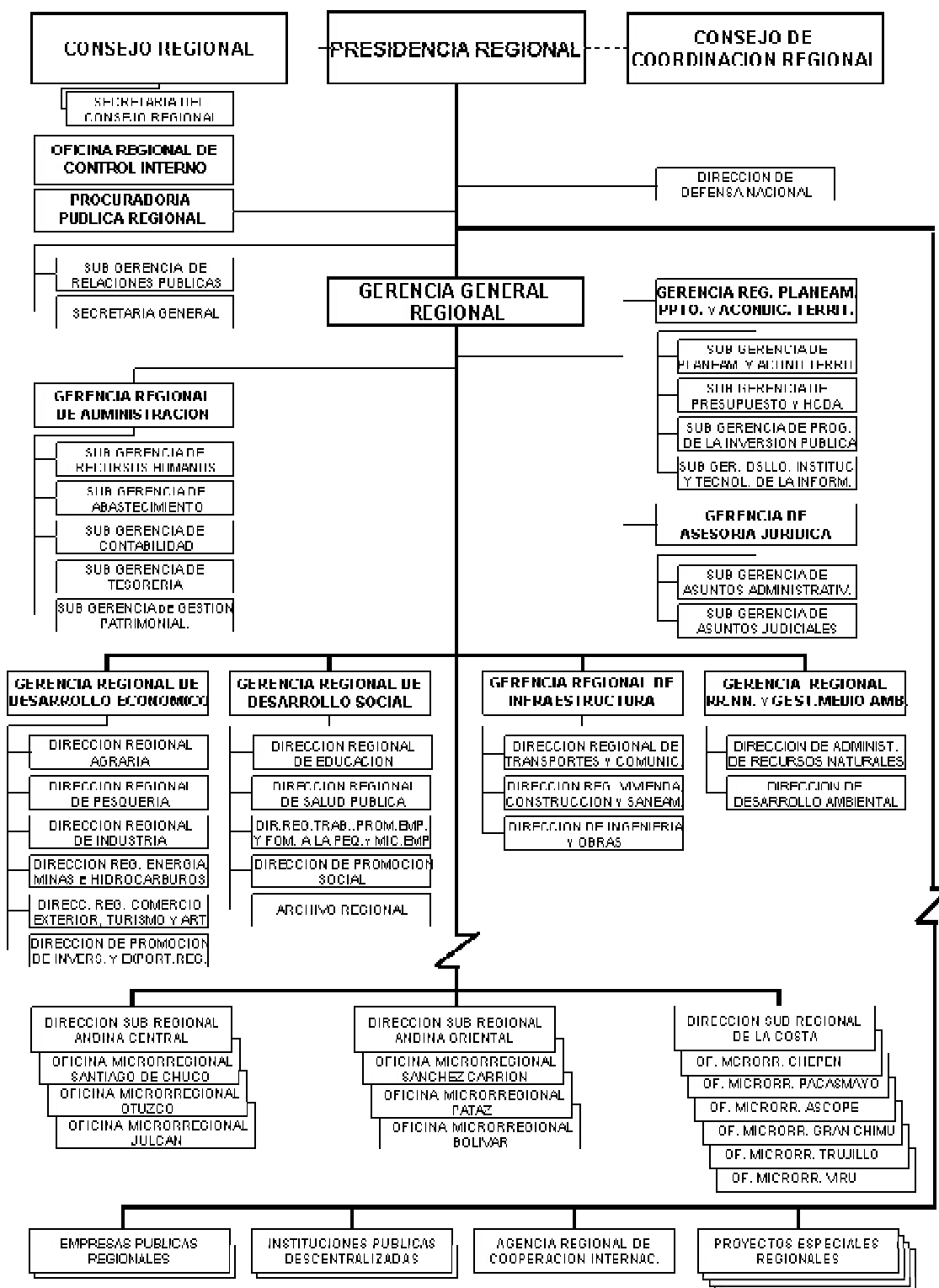
En otro tanto, se conoce que uno de los principales problemas en la región es la carencia de un adecuado abastecimiento de agua potable para consumo de la población así como una escasa atención eléctrica. Las estadísticas señalan que el 37% de las viviendas no tienen servicio eléctrico; en el área rural, este porcentaje aumenta a 85%. Respecto al servicio de agua potable, el 64% tiene acceso a dicho servicio; mientras que en el área rural, este número se reduce a sólo el 36% de la población. Esta situación pone en el plano de las necesidades inmediatas de gasto que empezará a requerir la autoridad regional en el corto plazo, situación que dependerá de una adecuada generación de recursos, mecanismos de transferencias y reglas claras. Con el proceso de descentralización en marcha, sin embargo, se ha generado un escenario donde las presiones por estos recursos son inmediatas y crecientes, tal como se verá a continuación.

3. La Administración del Gobierno Regional

La administración del Gobierno Regional se constituye sobre la estructura anterior del Consejo Transitorio de Administración Regional de La Libertad, a partir del proceso de descentralización en marcha, donde las autoridades fueron elegidas en las elecciones de noviembre del 2002, asumiendo efectivamente el cargo desde el primero de enero del 2003.

La organización del Gobierno Regional presenta un esquema establecido a partir de la Ley N° 27687, tal como se aprecia en el organigrama adjunto.

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL GOBIERNO REGIONAL LA LIBERTAD
LEY N° 27967



El organigrama hace notar una organización bastante vertical, con diferentes “paradas” en el proceso de toma de decisiones, cuyas subdivisiones que dependen de la Gerencia General Regional se extienden a través de tres subdirecciones regionales (Andina Central, Andina Oriental y Costa), con dependencias en las 12 provincias de la Región, donde se trata de replicar similar organización administrativa que en la sede central.

Este esquema organizativo cuenta con 31.734 personas que dependen del Gobierno Regional La Libertad, estructurados de la siguiente manera:

Número de Empleados de la Región La Libertad Según Categoría

Presidente	1
Vice Presidenta	1
Gerente General	1
Gerentes Regionales	8
Directores Regionales	11
Sub Gerentes-Directores	27
Profesionales	499
Técnicos y Administrativos	4.105
Personal Docente	25.937
Servidores de Salud	1.144
Total	31.374

Fuente: Gerencia Regional de Planeamiento/ Gobierno Regional La Libertad

Descontando el personal docente que explica la mayor parte de los recursos humanos con que cuenta el Gobierno Regional, existe un fuerte peso de Técnicos y Administrativos con “escasa preparación profesional” tal como lo expresarán los funcionarios entrevistados, representando (sin profesores) cerca del 50% del personal administrativo con sólo secundaria completa. Este hecho es un primer indicio del grado de preparación que tienen los recursos humanos existentes para absorber las nuevas responsabilidades encomendadas en el proceso descentralizador.

Asimismo, el apoyo informático con el que cuentan es bastante escaso contándose con 142 PCs, con escaso nivel de memoria y velocidad para todas las dependencias del gobierno regional. Sólo tomando en cuenta el personal administrativos, se obtiene

que el ratio de computadoras respecto al personal es de 0,02 computadoras por trabajador. Si se considera solamente a los profesionales y funcionarios principales, el ratio es de 0,3 computadoras por trabajador. Respecto al acceso a internet, donde se cuenta con 97 puntos de conexión, el ratio es bastante menor: 0,016 accesos a internet por trabajador en el caso de administrativos, y de 0,17 para profesionales y funcionarios principales.

Respecto al presupuesto asignado, según información proporcionada por el propio gobierno regional, éste asciende a S/. 642 millones, de acuerdo a la siguiente estructura:

Región La Libertad: Presupuesto Asignado Año 2003

TIPO GASTO	RECURSOS ORDINARIOS	CANON Y SOBRECANON	RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	RECURSOS POR PRIVATIZACIONES Y CONCESIONES	TOTAL PLIEGO
GASTO CORRIENTE	400'345,171		33'339,900		433'685,071
GASTO DE CAPITAL	199'286,000	1'456,580	2'580,100	4'933,000	208'255,680
TOTAL	599'631,171	1'456,580	35'920,000	4'933,000	641'940,751

Fuente: Gerencia Regional de Planeamiento/ Gobierno Regional La Libertad

Los datos claramente señalan el amplio desbalance existente entre los recursos generados y el total del pliego para el presente ejercicio, desequilibrio que en porcentajes indica que sólo el 7% de las necesidades presupuestarias establecidas, puede en este momento ser financiado con recursos propios (directamente recaudados, privatizaciones y canon y sobre canon). Esta situación refleja uno de los problemas centrales que enfrentan los procesos de descentralización, tema que será tratado ampliamente en las siguientes secciones. Para el año 2004 se aprecia similar figura:

Región La Libertad: Presupuesto Asignado Año 2004

TIPO GASTO	RECURSOS ORDINARIOS	CANON Y SOBRECANON	RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	FCR	TOTAL PLIEGO
GASTO CORRIENTE	432'367,000		42'390,000		474'757,000
GASTO DE CAPITAL		1'226,251		25'074,923	26'301,174
TOTAL	432'367,000	1'226,251	42'390,000	25'074,923	501'058,174

Fuente: Gerencia Regional de Planeamiento/ Gobierno Regional La Libertad

Este desequilibrio entre gastos asignados y capacidad generadora de tributos es un hecho que se mantendría incluso si se considera los recursos que potencialmente pudiera recaudarse en esta región. Simplemente asumiendo que el total de la recaudación que registra Sunat para el año 2002 en la Región La Libertad por tributos internos, pase al presupuesto del Gobierno Regional, estos apenas cubrirían el 51% de lo presupuestado para el año 2004⁹.

De la entrevista realizada con los funcionarios del Gobierno Regional La Libertad, quedó manifiesto su insatisfacción con los recursos asignados considerando una serie de prioridades de gastos así como restricciones en el proceso: “ (1) Se mantienen las políticas centralistas de los Ministerios e Instituciones Públicas; (2) Limitaciones Presupuestales por Discriminación en el trato por parte del Gobierno Central; (3) Incompleta Transferencias de funciones y competencias; (4) Limitados recursos para difundir las acciones y problemática del Gobierno Regional”.¹⁰ Asimismo, los funcionarios del Gobierno Regional consideran que un presupuesto ideal en gasto de capital para atender sus prioridades sería de al menos US\$ 70 millones (S/. 245 millones) cifra que es 9 veces la del presupuesto actual.

En resumidas cuentas, se puede concluir a partir de la información revisada, que a pesar que la Región La Libertad es una de las regiones mejor ubicadas en el espectro económico nacional, tiene enormes dificultades para enfrentar el proceso descentralizador en marcha, tanto en el ámbito institucional, como al hecho de

⁹ Según información de la Sunat, la recaudación por tributos internos en la Libertad para el año 2002 fue de S/. 256 millones. Este punto se verá más adelante cuando se revise la parte tributaria.

presentar grandes desequilibrios entre ingresos –incluso potenciales- y necesidades de gastos. En otras palabras, incluso en el corto plazo, el flujo de transferencias a esta región sería bastante elevado.

¹⁰ Entrevista con el Gerente General de la Región La Libertad, Ing. Carlos Chávez y con el Gerente Regional de Planeamiento, Ing. Marco Zegarra.

III. CRITERIOS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN DE RECURSOS

La revisión de la literatura respecto a la forma de recaudar impuestos a nivel subnacional brinda algunas lecciones. Si alguna coincidencia existe es que esta tarea es difícil. Las explicaciones en este campo son diversas, centrándose fundamentalmente en aspectos relacionados a la movilidad de la base tributaria, economías a escala para la administración tributaria, aspectos institucionales, así como a factores de equidad.

Dada la existencia de amplias necesidades sub-nacionales versus la limitación de ingresos relevantes locales, el reto es la maximización de los ingresos obtenibles de fuente local. Las experiencias señalan que es posible encontrar fuentes apropiadas de ingresos subnacionales. Las que se mencionan más frecuentemente son los cargos directos a usuarios de los bienes públicos (*user charges*) así como impuestos prediales y vehiculares. Adicionalmente, como fuente de recursos locales, sugerido por algunos autores, está los impuestos a los combustibles y a los cigarrillos, bajo el esquema de que los ingresos provenientes de dichos tributos pueden ser imputados directamente a gastos de infraestructura, para el caso de los combustibles, y a gastos en salud pública, para el de los cigarrillos.

Hay otros problemas a tener en cuenta cuando se busca las fuentes adecuadas de recursos. La primera es la capacidad institucional de administrar impuestos y la otra es la existencia de “deseos” (o ganas) de los gobiernos subnacionales de querer imponer impuestos (*willingness to tax*). El problema surge cuando, en ciertas oportunidades, no existen los incentivos necesarios para que los gobiernos descentralizados quieran imponer tributos a los contribuyentes. Esto último sucede cuando los recursos transferidos por el gobierno central constituyen un porcentaje importante del financiamiento total, requiriéndose entonces crear mecanismos pertinentes para incentivar a las localidades a manejar adecuadamente el sistema tributario que administran y así, incrementar la eficacia de su recaudación y no depender, inercialmente, de las transferencias recibidas.

Dada toda esta problemática, no es casualidad que en la mayoría de países con experiencia descentralizadora, la representatividad de los ingresos directamente

manejados por los gobiernos subnacionales, tenga una menor participación que las transferencias recibidas, ya sea a través de mecanismos directos o ad-hoc, o mediante esquemas de coparticipación respecto a un conjunto de tributos recaudados por el gobierno central. Normalmente, como se verá más adelante, la literatura da énfasis al papel de las transferencias para equilibrar las disparidades fiscales. Este elemento, si bien importante, debe ir alineado con el reto de generar un sistema de recursos descentralizados, que incorpore a los esquemas de transferencia de tal forma que se constituyan en un mecanismo de complemento que incentive a la eficiencia de los gobiernos subnacionales en el manejo de recursos evitando la hiper-dependencia al gobierno central; hecho que, paradójicamente, les resta autonomía y va en sentido contrario a lo que un esquema de descentralización fiscal debiera procurar.

A. Fundamentos Económicos Respecto a la Asignación de Ingresos a Gobiernos Subnacionales

1. Aspectos Generales

Tal como afirma McLure (1999), la descentralización debería permitir a los ciudadanos de los gobiernos subnacionales escoger los niveles y tipos de servicios públicos deseados. Siguiendo esta línea, la obtención de los servicios públicos deseados iría de la mano con los pagos necesarios para su provisión; es decir, los ciudadanos de las regiones también deberían poder, de alguna manera, escoger sus tributos de acuerdo a lo que quieran obtener. Esto tiene que ver con lo que menciona Dabla-Norris y Wade (2002), relacionado al otorgamiento de **autonomía recaudatoria**¹¹ a los gobiernos subnacionales, hecho que se convierte en un difícil reto, considerando que este objetivo debe ir de la mano con el desarrollo de capacidades reales de las localidades para recaudar efectiva y eficientemente sin poner en riesgo los objetivos nacionales.

Teniendo en cuenta los elementos mencionados en la literatura¹², es necesario resaltar diferentes objetivos que deben comprender la selección y asignación de impuestos a las regiones. Un objetivo central es tratar de hacer estrecha la relación entre **impuestos y beneficios**. La descentralización funciona mejor cuando los impuestos y los beneficios del gasto público están fuertemente relacionados. Así, los

¹¹ Walter Kalin (1997) , pag. 57, también señala en la misma línea que "The success of decentralization efforts depends to a very large extent on the availability of sufficient resources and the possibility of using these resources autonomously". Shah (1999), en la misma línea, discute en que condiciones estos esquemas pueden incentivar la autonomía y *accountability* necesario en los gobiernos subnacionales.

¹² World Bank (1996), Boadway y Hobson(1993) y Cullis y Jones (1992)

pagos realizados a través de cargos directos (*user charges*), funcionarían casi como precios de bienes privados. De esta manera, los gobiernos subnacionales debieran tener amplias facultades para ejercer la imposición de tributos sobre actividades con estas características.

Precisión especial debiera hacerse en algunos tributos, que no son de cargo directo, pero que son sugeridos como fuente de recursos locales, como es el caso de los impuestos a la gasolina, al alcohol y a los cigarrillos, que potencialmente podrían funcionar bajo este esquema, pero siempre cuidando que los recursos obtenidos por esta vía traten de guardar relación con un beneficio determinado (e.g. combustibles con mantenimiento de carreteras y alcohol y tabaco con gastos en salud pública ocasionados por el consumo de dichos bienes) y no generar inestabilidad sobre las finanzas públicas de las localidades. El tema sin embargo, siempre deberá tener en cuenta la capacidad administrativa del gobierno subnacional para recaudar los tributos, evitando generar distorsiones y evitando que el nuevo esquema descentralizado de administración de estos tributos se convierta en foco de evasión fiscal. Así, por ejemplo, un tema central sería el referido al manejo de los impuestos a los combustibles, que normalmente son controlados y recaudados en fábrica. Pasar a un esquema subnacional implicaría tal vez genera esquemas de sobre-tasas regionales, que pudieran ser distorsionantes.

La experiencia de gobiernos descentralizados (y a nivel nacional), señalan que por razones sociales o políticas¹³, algunas autoridades no usan de manera generalizada el cobro de impuestos a través de cargos directos a los usuarios, por ejemplo, en servicios que son factibles de ser cobrados privadamente como la educación y la salud, básicamente por aspectos sociales y/o políticos. Dado este comportamiento, para financiar el presupuesto, los gobiernos usan **impuestos generales**, es decir, fuentes de ingresos fiscales donde no se percibe una relación directa entre los servicios otorgados y los pagos que se realizan. Así, respecto al tema de los impuestos generales, estas experiencias indican que el objetivo también debiera centrarse en entablar la mejor *proxy* posible entre beneficiarios e impuestos pagados. De esta manera, por ejemplo, si la mayor cantidad de beneficios públicos fueran proveídos a las personas, que es lo que normalmente se da en la relación estado-sociedad, sería pertinente la implementación de impuestos relacionados al consumo. No obstante, algunos estados encuentran mucho más conveniente gravar a los

¹³ Sobre el papel que juegan el contexto político en los procesos descentralizados se puede revisar el texto de Besley y Coate (1999).

negocios, porque piensan que es mejor percibido por los contribuyentes, aunque resulte difícil encontrar una relación clara entre pago y beneficios percibido en este último caso. Así, la literatura económica al respecto resalta¹⁴, el hecho que si bien una empresa puede encontrarse localizada en una determinada región, los beneficios, producto de su actividad económica, pueden ser obtenidos de las diferentes localidades con las cuales tenga intercambio comercial, existiendo un tema de la amplitud geográfica del mercado que hace difícil que se presente la relación pago-beneficio.

En ese mismo sentido, otro de los problemas generados por aplicar impuestos a las empresas, tiene que ver con lo que se llama exportación de impuestos. Es decir, la posibilidad de que este tipo de tributos termine trasladándose a los precios y restando competitividad a las empresas y afectando finalmente, en el mediano plazo, a la base tributaria. La base tributaria se puede ver afectada porque las empresas ya ubicadas vean disminuido ostensiblemente sus márgenes, ó porque la política tributaria a las empresas es tan elevada que desincentiva futuras inversiones en la región; ó que las empresas ya instaladas decidan moverse a otra geografía¹⁵.

El tema de la ubicación de las empresas en función al sistema tributario, es mencionado por diferentes autores, pero relacionándolo de manera más directa a lo que se llama “competencia tributaria”. Algunas investigaciones consideran que la competencia tributaria cumple un rol central en la reducción de la varianza de tasas promedio entre diferentes regiones¹⁶. Sin embargo, las experiencias encontradas especialmente en Brasil señalan que esta competencia termina convirtiéndose en “guerra tributaria”¹⁷, situación que se da cuando las regiones, van hacia el otro extremo y ofrecen incentivos desmedidos que también erosionan la base de recursos fiscales. Teniendo en cuenta esta problemática, por ejemplo, tenemos el caso de la Comunidad Europea¹⁸, que ha establecido un Código de Conducta sobre la tributación de las empresas aprobado en 1998 y que busca evitar la “competencia fiscal dañina” (*harmful tax competition*), a través de la eliminación gradual de incentivos de los quince países miembros. Ese Código de Conducta acepta la competencia fiscal transparente que sea consecuente con el hecho que los países deben mantener un objetivo nacional; de

¹⁴ Ver McLure (1999), Boadway y Hobson (1993), Oates (1999)

¹⁵ Estos elementos planteados son también considerados bajo un contexto amplio de externalidades generadas por los sistemas tributarios bajo diferentes niveles de gobierno. Los trabajos de Gordon (1982) y Keen (1997) discuten con mayor detalle estos aspectos

¹⁶ Ver McLure (1999) y McLure and Martínez-Vásquez (1998)

¹⁷ Ver Rangel y Medeiros (2003)

¹⁸ Ver Piffano (2001)

esta manera, castiga los incentivos que buscan atraer inversiones, exoneran operaciones *off shore* y otras normas que son definidas como competencia dañina o desleal. Un conjunto de normas similar ha sido propuesto por la OECD para tratar de eliminar gradualmente las medidas de incentivos consideradas nocivas, que la UE ha definido cuando: i) se otorgan ventajas especiales sólo a no residentes, ii) se otorgan ventajas sin que exista una actividad económica real, iii) se conceden ventajas aisladas de la economía nacional, iv) la base para determinar los beneficios de grupos de empresas multinacionales no se ajusta a las normas internacionalmente reconocidas, más en concreto las acordadas por la OECD (normas sobre precios de transferencia, no existe intercambio de información con otras administraciones tributarias, etc.), v) carecen de transferencia, por ejemplo, cuando las ventajas se otorgan a través de la flexibilización de las normas legales efectuadas al nivel administrativo sin hacerlo público, etc.

Otro elemento para el diseño tributario regional, es asegurar que las regiones cuenten con un manejo importante de los ingresos. La teoría de la descentralización fiscal, tal como lo plantea Oates (1999) y Cullis y Jones (1989), debe tratar de brindar a las regiones un ***manejo marginal de los recursos***. Esto es entendido como la posibilidad de modificar impuestos y tasas, hacia arriba o hacia abajo, a fin de proveer mayores o menores recursos a sus ciudadanos. Este manejo marginal es de gran importancia bajo el concepto de brindar un nivel de autonomía adecuada a los gobiernos subnacionales. No obstante, ello debe darse dentro de un contexto institucional que asegure que este manejo marginal se de con responsabilidad, que evite que los ingresos sean dilapidados.

Los ***desbalances verticales***, es un tema de enorme relevancia en el diseño de ingresos. Queda claro que los ingresos administrados por gobiernos de menor nivel pueden ser manejados por gobiernos más grandes; no obstante, lo inverso no es necesariamente así. El tema central es la capacidad de los gobiernos subnacionales para poder gestionar un sistema tributario con las complejidades económicas y financieras que trae tanto para el contribuyente como para la región. Así, en orden de minimizar este desbalance vertical, es deseable que a los gobiernos subnacionales se le asigne todos aquellos impuestos que son factibles y apropiados para ellos. Tal vez, en una primera etapa sea adecuado brindar alguna esquema de subsidiariedad a través de transferencias del gobierno central o participación sobre impuestos de carácter nacional, en la medida que las regiones mejoren su capacidad administrativa.

En complementariedad a los desbalances verticales, están los **desbalances horizontales**, que se relacionan directamente a elementos de equidad. A diferencia de lo anterior, el desbalance no tiene que ver con la capacidad administrativa de las regiones, sino con su capacidad inherente de recaudar. Esta capacidad inherente se vincula con la riqueza o pobreza de las regiones. Dada esta característica, algunas localidades no tienen potencialidad recaudatoria, lo cual obliga a trazar algún esquema de transferencias. Si bien, las transferencias se convierten en un elemento necesario para generar una estructura equitativa, está debe buscar salvaguardar también una equidad en el esfuerzo tributario con otras regiones. Esto último es un elemento que no se debe descuidar, pues puede generar situaciones en las que regiones ricas, con esfuerzos tributarios altos, se vean desincentivadas por esquemas de transferencias que hagan que otras regiones gocen de mayores recursos con esfuerzo tributario menor. Esta situación, genera efectos altamente perniciosos, sobre el sistema tributario, como se verá más adelante para el caso brasileño¹⁹.

Todos los elementos mencionados hasta el momento, van señalando la dificultad de contar con un sistema tributario subnacional que sea manejado autónomamente por las propias regiones, tanto por problemas de eficiencia como de desbalance vertical. Esta situación lleva a que los recursos de las regiones tengan que contar con **esquemas de transferencias**. La experiencia indica que estos tienen que ser manejados con mucho cuidado debido a problemas que se pueden presentar: alta dependencia de los mismos; reglas de coparticipación excesivamente complejas y poco transparentes; desincentivo a que las regiones busquen fuentes propias de recursos; incentivo a usar los recursos coparticipados como garantía para endeudamiento con instituciones financieras (e.g. titulización de ingresos) generando así restricciones presupuestarias.

2. Los Impuestos Subnacionales

Mc Lure (1999) menciona cuatro elementos centrales que envuelven los criterios de asignación descentralizada de tributos, al margen de que nivel del gobierno capte los recursos: (i) determinación de impuestos que pueden imponer a los gobiernos subnacionales; (ii) la base tributaria de los impuestos subnacionales; (iii) las tasas de estos impuestos y (iv) el tipo de administración que se encarga de los tributos.

¹⁹ Ver Costa Nunes (1999) y Rodrigues et al (1999)

Respecto al primer punto, su importancia es relativa, en tanto la base sobre la cual se pueden gravar los tributos se encuentra limitada por tamaño poblacional y nivel de riqueza, o si determinada instancia de gobierno no puede manejar las tasas o sus grados de libertad se encuentran bastante restringidos en este ámbito. Evidentemente la presencia de una administración tributaria que se respete por su grado desarrollo institucional, tecnológico y de fiscalización brindará mayores posibilidades de éxito en lograr una mejor asignación de recursos. Dependiendo de la manera como estos cuatro elementos sean abordados en determinado contexto económico, los gobiernos subnacionales tienen la posibilidad de ubicarse como gobiernos **fiscalmente débiles** o **fiscalmente fuertes**²⁰, sin que ninguno de estos términos signifique mayores o menores posibilidades de éxito como nación.

Un gobierno subnacional fiscalmente débil implica tener escaso control sobre los cuatro puntos mencionados previamente, limitando por tanto su posibilidad de recaudar mayores ingresos. Mc Lure (1999), menciona como referentes mundiales de este esquema a Australia y países de la ex - Unión soviética. En el caso de Australia, se manejan bajo esquemas de *grants*, otorgados a los estados en base a criterios simples de geografía, fundamentalmente. En el caso de los países de la ex-Unión Soviética, los esquemas de asignación de recursos están en función a porcentajes de tributos nacionales, llamados *oblats*. En todos los casos, este tipo de asignación representa la mayor parte del financiamiento de los presupuestos subnacionales, y en todos los casos, el control sobre la elección de los impuestos, base tributaria, tasas y administración, son prácticamente nulas.

A diferencia de lo anteriormente descrito, están los gobiernos subnacionales fiscalmente fuertes. Ejemplos de ello son los esquemas descentralizados de Estados Unidos y de Canadá. En el caso del primero, la constitución norteamericana permite a los estados prácticamente ilimitada soberanía en el ámbito tributario, sujetos únicamente a la restricción general que los impuestos estatales no interfieran con el comercio internacional o interestatal. Así, ellos escogen los impuestos, definen la base, determinan la tasa y administran los tributos. No hay ninguna exigencia de coordinación entre los estados y el gobierno federal en estas materias. Cabe indicar sin embargo que este alto grado de independencia es logrado a un costo de elevado, que consiste en una alta distorsión del sistema tributario como lo menciona Mc Lure (1999); hecho que parcialmente es controlado por el gran desarrollo de las administraciones de impuestos. En el caso del sistema canadiense, el esquema está

²⁰ Ver Mc Lure (1999) y OECD (1999) en lo referente a autonomía tributaria.

diseñado bajo la consideración de sobrecargas impositivas sobre el existente sistema tributario federal. Así, el gobierno federal recauda el impuesto a la renta para aquellas provincias que escogen esta opción, permitiéndoles adoptar su propia sobre tasa. En el caso de los impuestos a las ventas, el sistema canadiense es más diverso, existiendo: (i) la aplicación de impuesto a los consumidores finales para algunas provincias, con casi nula coordinación con el IVA federal (ii) la participación de tres provincias en un sistema armonizado del IVA donde el gobierno federal comparte un porcentaje de su recaudación y (iii) el esquema de Québec, donde la provincia recauda tanto un IVA federal y otro de carácter provincial.

En la línea de la importancia de generar gobiernos fiscalmente fuertes, mediante la equiparación (*matching*) de gastos e impuestos también va, el trabajo de Shah (1998), donde discute lo pernicioso que puede significar un desentendimiento entre estas dos variables en términos de responsabilidad y cumplimiento, hecho observado en el análisis de los procesos de descentralización en varios países²¹.

Cabe indicar, sin embargo, que los esquema fiscalmente fuertes que han sido exitosos, tienen detrás un elevado nivel de desarrollo institucional, reflejado en la eficiencia de las oficinas de impuestos (federales y subnacionales), el respeto y ejecución de las leyes así como objetivos nacionales claramente establecidos que en muchos casos hace tácito la existencia de coordinaciones explícitas en materias tributarias. Entonces es importante precisar que en contraste, para países con menor desarrollo institucional es altamente riesgoso la aplicación de esquemas como el norteamericano y canadiense. Si ese fuera el objetivo, se necesita un amplio proceso de transición. En efecto, De Mello y Barenstein (2001), encuentran serios problemas en el grado de gobernabilidad de los gobiernos descentralizados, cuando durante el proceso de descentralización fiscal se les brinda a estos amplios poderes en el manejo de recursos fiscales. El análisis desarrollado para 78 países (entre ellos 12 latinoamericanos), encuentra que los resultados estadísticos son bastante robustos para todos los casos²².

²¹ Shah (1998), menciona especialmente los casos de México, Sudáfrica y Pakistán.

²² La importancia de elementos institucionales como prerrequisito para el éxito de gobiernos fuertes puede también ser revisado en otros análisis empíricos, como es el caso del trabajo de Blanchard y Shleifer (2000), el cual analiza los resultados diversos alcanzados por Rusia y China, ambos con procesos de descentralización bastante ambiciosos. El trabajo encuentra que los resultados en China son de lejos mejores que el de Rusia (en vuelto en excesiva corrupción), debido a que en el caso Chino el gobierno estableció un esquema muy disciplinado de premios y castigos a los gobiernos locales. Los autores llaman a este esquema "political centralization". Inman y Rubinfeld (1991), también llega a similar

La generación de gobiernos subnacionales fuertes o débiles, según lo que se viene discutiendo, es consecuencia del grado de generación de recursos locales propios. En la búsqueda de los tributos subnacionales recaudados directamente por estos gobiernos, se debe considerar una serie de criterios base, tal como lo menciona Sandford (1984): la base tributaria debe ser amplia y justamente dispersa; debe ser económicamente administrable; la incidencia tributaria debe estar localizada en la región; el tributo debe rendir productivamente; su impacto debe ser equitativo; y, debe promover la rendición de cuentas en su localidad.

La teoría tradicional de descentralización fiscal prescribe un muy limitado campo de acción sobre la base tributaria para los gobiernos subnacionales. Así, bajo este contexto, los únicos impuestos ideales²³ para ser administrados a dicho nivel, según Bird (1999), serían aquellos que: sean fáciles de administrar; que se impongan principalmente a residentes locales; y, que no generen problemas de competencia entre gobiernos subnacionales. Bajo este argumento, el impuesto típico es el ***impuesto a la propiedad predial***. Se le atribuye una serie de bondades desde el punto de vista de su estabilidad y predictibilidad; efectos redistributivos; aceptación política; y, eficiencia económica²⁴. Uno de los criterios, más atractivos, sin embargo, es el hecho que teóricamente constituye una base importante para generar recursos a fin de atender los servicios requeridos por la población ante la imposibilidad de cobros directos.

Sin embargo, la eficacia de los impuestos prediales normalmente no lo es tanto. Tal como lo menciona Bird (1999), existen razones, como el hecho que el tributo es muy costoso de administrar (problemas debido a la valuación, la fiscalización y el crecimiento urbano), así como aspectos políticos que hacen que en algunas realidades se tienda a mantener los impuestos prediales sobre residencias en niveles bajo a través del tiempo, que hace imposible que se puedan subir sin asumir amplia disconformidad de la población.

Es cierto, no obstante, que aplicados adecuadamente, puede convertirse en una fuente pertinente de recursos, que pueden incluso, incrementar su importancia en la estructura subnacional si es manejada adecuadamente. Un trabajo de Glaeser (1995),

conclusión -respecto al rol del gobierno central en las descentralizaciones- a partir del estudio de las experiencias en Europa y los Estados Unidos.

²³ Para un mayor detalle de las condiciones necesarias para diseñar los esquemas apropiados de impuestos en los diferentes niveles, se recomienda revisar el trabajo de Wallace (2003)

²⁴ Ver Nsamba-Gayiyi (2002)

señala que si los recursos generados por estos tributos son dirigidos conveniente por los gobiernos locales a incorporar mayor valor a las propiedades (mayor seguridad en las calles, mayor control del medio ambiente, etc..), puede llevar a incrementar el valor de las mismas a través del tiempo, generando efectos positivos sobre la recaudación. Asimismo, el incremento de la recaudación por este tributo podría llevar después a reducir la carga tributaria sobre otros tributos locales menos eficientes.

Dentro de este rubro de impuestos a la propiedad, en algunos países ha venido tomando importancia el ***impuesto de propiedad a los vehículos***. Este impuesto si bien puede relacionar el pago de impuestos por el uso de pistas y carreteras como consecuencia de la posesión de vehículos, el tributo puede caer en mayores imperfecciones debido a una imposición de tasas excesivamente altas y a la exoneración del pago del tributo en algunos países para automóviles antiguos, generando costos para la población en términos de polución y en la presencia de un parque automotor ineficiente que genera enormes costos de transacción que normalmente no son computables.

Un impuesto, por ejemplo al cual debiera dársele mayor importancia a nivel descentralizado, es el de ***cobros directos o user charges***. Las razones para su recomendación son obvias técnicamente, no obstante enfrenta cierta sensibilidad política. La idea en este sentido es que los gobiernos subnacionales funcionen bajo la lógica de empresas proveedoras de servicios que deben “cobrar” por los servicios brindados²⁵. Los cargos directos, no deben ser sólo vistos como una fuente más de recursos, sino fundamentalmente como un “activo” importante para promover eficiencia al revelar la demanda al ofertante de servicios públicos y asegurar así que lo que se oferte esté al menos valorado marginalmente al costo por los ciudadanos. Esto, evidentemente, también ayuda a incentivar el uso responsable de los recursos económicos del estado²⁶.

Hay tres tipos de cargos directos generalmente definidos: pagos de servicios, precios públicos e impuestos sobre beneficios específicos (contribuciones). Los pagos por servicios están referidos normalmente a pagos por licencias (para construir, para matrimonio, etc.). Precios públicos se refiere a los ingresos recibidos por gobiernos locales por la venta de bienes y servicios públicos, precios que en principio debieran

²⁵ Bird (1999), pag. 6, describe este argumento bajo la siguiente frase: “As with all firms, people should want what they deliver enough to be willing to pay for it”

²⁶ Ver Mc Lure y Martínez-Vásquez (1998)

ser colocados a nivel competitivo, o incluso si existe un esquema de subsidios, éste debiera ser transparentemente computable. Finalmente, están los impuestos sobre beneficios directos, que a diferencia de los precios que son voluntariamente pagados, tienen un espíritu de cobro compulsivo. Sin embargo, este tipo de cargo directo, está relacionado en alguna medida con beneficios recibidos por el contribuyente. Ejemplos en este campo puede ser referido al pago por la construcción de una determinada obra pública demandada por la ciudadanía²⁷, como la extensión de redes de agua-desagüe, alumbrado público, etc. Adicionalmente, existen estudios que abogan sobre la progresividad de ésta modalidad de tributo²⁸.

El resto de tributos que normalmente pueden ubicarse bajo el esquema tradicional, normalmente son de escasa recaudación. Es así que, dado el hecho que en determinados contextos los tributos típicamente subnacionales no son suficientes para afrontar la responsabilidad de gastos asumidos, se tiene que contar con un esquema de transferencias muy amplio que suele generar problemas no deseados que se discutirán más adelante. Siendo así, que lo deseable es reducir la dependencia en las transferencias, en tanto sea posible, se tendría que buscar la posibilidad que los gobiernos subnacionales puedan financiarse directamente a través de otros tributos que escapen normalmente a su ámbito teórico típico.

Considerando la necesidad de brindar un grado de autonomía fiscal que los gobiernos subnacionales sean capaces de manejar, la teoría plantea cuales pueden ser posibles de transitar de un rango nacional a una de menor nivel gubernamental, tomando en cuenta consideraciones técnicas esenciales. En este sentido, los **impuestos a los ingresos de los individuos** pueden ser revisados cuidadosamente bajo los criterios adelantados párrafos atrás. Así, éstos pueden ser una fuente atractiva de recursos para los gobiernos subnacionales. Según Mc Lure (1999) y Bird (1999), se podrían manejarse bajo una tasa *flat* para el nivel subnacional y una de carácter gradual para el régimen nacional, y ambas colocándose sobre la misma base tributaria definida por el gobierno central. Se podría considerar para el caso provincial una tasa única y reducida sobre la base de todos los ingresos, dejando las tasas graduales para el nivel

²⁷ Un ejemplo interesante de este hecho se presentó en el estado de Minnesota en 1998 cuando la población de este estado se encontraba dividida respecto la construcción de un nuevo estadio para el equipo de baseball de los Twins, mediante el uso del excedente fiscal que había alcanzado dicho gobierno. Con el fin de no establecer un pago compulsivo a la población sobre un objetivo que al gobernador de ese entonces, J. Ventura, no le parecía de relevancia, dio solución al tema devolviendo los tributos a la población y abriendo una cuenta bancaria para que aquellos que quisieran el estadio depositaran directamente su contribución. Cabe decir que la cuenta nunca levantó más que unos cuantos miles de dólares y el estadio hasta ahora no se ha construido.

nacional que sería gravado a partir de un determinado nivel de ingresos. Esto último se distinguiría porque ambos esquemas buscarían diferentes objetivos. Por un lado, el esquema subnacional relacionando impuesto con beneficios recibidos, mientras que a nivel nacional el objetivo se centra en la progresividad del impuesto.

No obstante, hay elementos administrativos que deberían tomarse en cuenta para definir exactamente la base con la cual contarían cada uno de los gobiernos subnacionales. Uno de los elementos a considerar, será el definir la base tomando en cuenta el hecho de que el lugar donde laboran los trabajadores difiere del lugar donde se pagan los impuestos. Por ejemplo, para el caso de los trabajadores dependientes, las empresas suelen definir el lugar de residencia tributaria (domicilio fiscal) en una determinada localidad del país, centralizando los pagos de sus trabajadores ubicados en otras geografías. Un esquema descentralizado para este impuesto obligaría a las empresas a declarar a la administración tributaria el detalle de sus trabajadores en función a la localidad donde desempeñan labores a fin que el impuesto respectivo sea asignado a la localidad correspondiente.

Una situación distinta se produciría para el caso de los trabajadores independientes donde su domicilio fiscal puede diferir del lugar o lugares donde realizan su actividad económica, con lo cual si es que se define el pago de impuestos en función a su domicilio fiscal, podría estarse rompiendo la relación teórica entre beneficio y pago para cada gobierno subnacional. No obstante, en este caso debería buscarse algún criterio simplificador, suponiéndose que en la mayoría de las situaciones, el domicilio fiscal debiera corresponder con la mayor parte de actividades económicas y los respectivos hechos gravables.

Como comentáramos previamente, la literatura económica no considera conveniente el **impuesto a la renta de las empresas** como tributo que deba ser administrado a nivel descentralizado. Dentro de los argumentos económicos está el hecho de que es bastante improbable que los ingresos de las empresas reflejen cercanamente los costos y/o servicios proveídos por los gobiernos a los negocios²⁸. Adicionalmente, el gravarlas en el origen, los impuestos a las empresas tenderán a generar distorsiones respecto a la ubicación de la actividad económica y acentuar así las disparidades horizontales y verticales discutidas al inicio.

²⁸ Bird y Miller (1989) señalan a través de un análisis de varios países que las consecuencias distributivas de este tipo de impuestos puede ser progresivo.

²⁹ Tomassi (2002-A), discute esta problemática desde una perspectiva de movilidad de la base tributaria.

Mc Lure (1999), considera a los *impuestos específicos (o selectivos)* al consumo de alcohol, tabaco y combustibles, como tributos que podrían ser implementados a nivel subnacional, aunque de manera limitada. Se afirma que estos podrían trabajar en tanto sean razonablemente asignados a proveer mejores servicios a la población en temas de salud y mantenimiento de pistas y carreteras.

No obstante lo anterior, existen claros limitantes económicos y administrativos que deben tenerse en cuenta para su funcionamiento. En primer lugar, está el hecho de que estos tributos son de alta efectividad recaudatoria en tanto su manejo se realiza de manera centralizada. Esto último se debe fundamentalmente a la estructura de mercado concentrada bajo la cual se desarrollan estas actividades (combustibles y cervezas fundamentalmente). Así, si a pesar de ello, la decisión fuera descentralizar el tributo, se deberá pensar en un esquema que evite perder dicha efectividad sin complicar en exceso la administración del tributo. Así puede diseñarse esquemas de sobre tasas que impondría cada nivel subnacional al consumo del bien, o incluso uno que propone McLure, referido a la colocación de timbres distintivos de acuerdo a la localidad donde se vaya a consumir. No obstante, debiera tenerse en cuenta que este esquema, en determinadas circunstancias, no necesariamente implica simplicidad administrativa, dado que tasas elevadas puede generar incentivos para la realización de actividades de contrabando de los productos que estuvieran gravados con tasas más bajas en determinadas localidades, para comercializar en aquellas donde las tasas fueran más bajas. Como se analizará más adelante, a partir de la experiencia de diferentes países donde se muestra situaciones similares, la prevención de contrabandos es muy difícil de prevenir. Basta observar las situaciones generadas en el Perú donde la presencia de beneficios tributario para la región amazónica han mostrado claras evidencia de contrabando en el consumo de combustibles³⁰. Por tanto, los impuestos selectivos proveerán solamente un limitado monto de ingresos subnacionales, aún en el caso de que se coloquen tasas altas, dados los problemas mencionados.

Los impuestos a las ventas generalizados tienen una importancia recaudatoria elevada, especialmente en los países en vías de desarrollo, respondiendo fundamentalmente a la debilidad administrativa de estos países en generar recursos a través de impuestos directos. Claramente el que más destaca por su presencia de

³⁰ En Sunat (2000) se discute la problemática administrativa generada a partir de la promulgación de esta medida.

carácter general en países en vías de desarrollo, fundamentalmente, es el del tipo ***impuesto de valor agregado (IVA)***. En esta línea, la literatura muestra diferentes esquemas recaudatorios, yendo desde esquemas más centralizados hasta aquellos cuya administración recae en total responsabilidad en los gobiernos subnacionales. Bajo el objetivo de brindar mayor autonomía a los gobiernos subnacionales, diferentes estudios han ido apuntando hacia la generación de esquemas que permitan descentralizar este tributo. La experiencia canadiense en algunas provincias y la generalizada en Brasil, con resultados de eficacia recaudatoria bastante distinta, así como la amplia discusión del tema a partir del sistema armonizado que se ha ido implantando en la Unión Europea, ha ido dirigiendo el debate con el fin de obtener sistemas que permiten a los gobiernos subnacionales contar con un mayor margen de recursos. Dado sin embargo la mecánica de este impuesto, varios autores han considerado que no resulta apropiado este tipo de asignación a los gobiernos subnacionales. Algunos incluso discuten la inconveniencia de descentralizar cualquier impuesto al consumo de carácter general, dada la movilidad geográfica de las bases y las complejidades que tendría que enfrentar la administración tributaria³¹. Dentro de las complejidades técnicas, se resalta la presencia de problemas de arbitrajes inter-jurisdiccionales y posibilidades de fraude en los destinos del impuesto, considerando que los controles fronterizos entre gobiernos subnacionales son inexistentes, lo que puede traer como resultado problemas en el ámbito de la fiscalización de impuestos.

El tema central, sin embargo, del impuesto al valor agregado es la bondad de su esquema a partir de la integración existente entre los diferentes sectores económicos a través de un mecanismo de autocontrol del llamado crédito y el débito fiscal. Ello tiene mucha mayor efectividad cuando se pone en marcha dentro de un ámbito nacional donde resulta indistinto el lugar de residencia de los contribuyentes así como el domicilio fiscal de los compradores al aplicarse una misma legislación que uniformiza tasa y base tributaria³². Piffano (2001), señala de manera correcta que desde el punto de vista de la administración de impuesto, si la oficina de impuestos nacional recauda el IVA en el lugar en que las firmas vendedoras residen (IVA destino), el IVA nacional opera en realidad como un IVA origen³³, en tanto se puede convenir que la firma es tratada en cuanto a sus ventas (débitos) y compras de insumos (créditos) a la tasa vigente en su lugar o jurisdicción de residencia, tanto para las ventas dentro de su jurisdicción como para las ventas a firmas residentes en otras

³¹ Piffano (2001)

³² Para un análisis detallado del funcionamiento del IVA se puede revisar Tait (1988)

³³ Zee (1997) hace una explicación de los denominados IVA origen y destino.

jurisdicciones. Ello garantiza: la neutralidad del impuesto al estar gravados con similar carga; no se afectan los incentivos geográficos para la ubicación de las empresas; y, se evitan comportamientos fraudulentos como el del paseo de las facturas, que se mencionará más adelante cuando se discuta el caso brasileiro.

Dentro de los intentos de generar esquemas de IVA subnacionales, Piffano realiza la siguiente clasificación:

- IVA Origen:
 - i. IVA Origen Puro
 - ii. IVA Origen Modificado (Propuesta Unión Europea)
 - iii. IVA Origen Restringido (Propuesta Unión Europea)
 - iv. IVA Híbrido Origen-Destino (ICMS Brasil)

- IVA Destino:
 - v. IVA Destino Pago Diferido (Propuesta Unión Europea)
 - vi. IVA Prepago (PVAT)
 - vii. IVA Integrado Viable (VIVAT)

- IVA Compartido:
 - viii. IVA Dual
 - ix. IVA Partilhado
 - x. IVA Radial
 - xi. IVA Compensatorio o CVAT
 - xii. IVA Compartido-Mochila (SVAT)

Piffano (2001), que hace un análisis minucioso del tema, llega a la conclusión que el mecanismo del IVA a nivel subnacional para las transacciones domésticas, acarrea problemas que no se presentan en el caso del IVA nacional. La razón básica radica en la uniformidad de las alícuotas en el tratamiento tributario de los bienes, independientemente del sector y lugar donde se originan y en donde se consumen dichos bienes. Así esto último se termina constituyendo en una bondad invalorable del sistema del IVA. Las circunstancias descritas evitan la presencia de efectos como los posibles efectos distorsionantes y los incentivos al fraude en los destinos de los productos.

Los diferentes esquemas de IVA subnacional, más que brindar soluciones adecuadas, siembran dudas respecto a su efectividad. De lo que se ha podido investigar, muy

pocos países en el mundo implementan el IVA subnacional: Canadá y el ICMS de Brasil. Este último con grandes problemas. Todo parece indicar que si se quiere brindar un grado mayor de autonomía tributaria a los gobiernos subnacionales a través de impuestos al consumo, tal vez sería de mayor conveniencia, instaurar un sistema de impuesto a las ventas exclusivo para los gobiernos subnacionales y un IVA nacional con una tasa impositiva más reducida, tal como lo propone Piffano, como alternativa de último caso. Así, este sistema no exigiría recursos adicionales de administración para los estados, provincias o regiones, hecho que si requeriría un esquema de valor agregado.

3. Mecanismos de transferencias intergubernamentales

La literatura señala la dificultad de obtener ingresos suficientes de fuente subnacional para poder financiar adecuadamente los gastos. Las transferencias se encargan de cubrir normalmente las brechas generadas; no obstante, como se verá, el objetivo deberá ser lograr que los gobiernos subnacionales no sean hiper-dependientes de este esquema de recursos. Las consecuencias de no hacer ello son claras: los gobiernos y ciudadanía percibirán que los impuestos no constituyen el precio que ellos pagan por los servicios públicos que se brinda y con ello el factor de *accountability*, central en procesos descentralizados exitosos, se desvanece.

El enfoque tradicional de las transferencias intergubernamentales y coparticipación de impuestos, tiene su origen en la economía del bienestar. Según Rodden et al (2003), se asume que un benevolente y omnipotente gobierno central, asigna gastos y autoridad de ingresos de acuerdo a criterios de eficiencia y que las transferencias sirven propósitos de eficiencia y redistribución. En esta misma línea, Richard Bird (2001), contextualiza el problema de las transferencias intergubernamentales, indicando que las mismas no son inherentemente buenas ni malas, sino que más bien lo que importa son sus efectos en los objetivos de eficiencia en la asignación de recursos económicos, equidad redistributiva y estabilidad económica. Efectivamente, la habilidad del gobierno central para usar las transferencias para superar problemas de externalidades e inequidad, es un concepto fundamental en los gobiernos interrelacionados; sin embargo, se debe tener en cuenta que en la práctica, los gobiernos centrales pueden ser vulnerables a las tendencias de la política y deseos rentistas, lo cual puede causar que los sistemas de transferencias puedan generar respuestas ineficientes que las teorías no captan y que las experiencias de diferentes países han venido registrando. En ese mismo sentido, también será importante hacer

hincapié en la necesidad de generar esquemas de transferencias que sean establecidos de tal forma que no signifiquen “ataduras” para el gobierno central, en momentos que tenga que llevar a cabo políticas de ajuste fiscal necesarias. La mayoría de experiencias latinoamericanas, que revisaremos más adelante, han demostrado que cuando las legislaciones colocan esquemas poco flexibles, las consecuencias son funestas³⁴.

Según Bahl (1999), los objetivos perseguidos por un esquema de transferencias intergubernamentales debe considerar los problemas de desbalances verticales, desbalances horizontales, externalidades³⁵, economías de escala en favor de la administración de impuestos a nivel nacional, entre otros. Asimismo, las transferencias también puede dirigir el comportamiento de los gobiernos subnacionales, si es que el gobierno central también busca configurar los patrones de gasto³⁶.

Diferentes tipos de transferencias enfrentan diferentes necesidades impuestas por los contextos particulares. Stein (1997), considera un primer tipo de transferencia al que llama **transferencias discrecionales**. En general, esta modalidad de financiamiento a los gobiernos se considera que genera resultados no deseados. Una de las razones negativas que se le atribuye a este mecanismo es que no brinda a los gobiernos subnacionales una trayectoria predecible de ingresos que les permita afrontar sus responsabilidades. Con este problema evidente, la credibilidad para obtener créditos se puede ver debilitada. Según Costa y Nunes (1999), una de las cosas que mejor podrían hacer los gobiernos es diseñar un sistema de transferencias intergubernamentales, que deje la discrecionalidad fuera y que esté basado en un conjunto claro de reglas estables a través del tiempo.

Un segundo aspecto negativo con las transferencias discrecionales es que ellos pueden generar relajamientos a las restricciones presupuestarias³⁷ de los gobiernos. Así, cuando los gobiernos nacionales se manejan bajo este esquema, tienen camino libre para determinar que transferencias se destinan a una u otra jurisdicción. Usualmente, lo que sucederá en estos esquemas es que los gobiernos nacionales

³⁴ Dillinger y Webb (1999-A) describen los problemas generados en Colombia a partir de un esquema de transferencias que no permitía al gobierno central equilibrar sus cuentas fiscales, pues prácticamente todos los impuestos eran compartidos con los gobiernos subnacionales.

³⁵ Por ejemplo, Bahl (1999) plantea que los gobiernos subnacionales pueden subvalorar sus necesidades de gastos en servicios que son centrales para el gobierno nacional como el de educación. En ese caso, la teoría diría que transferencias de propósito específico (*grants*) condicionadas podría estimular el gasto adecuado en las regiones.

³⁶ Ver Cullis y Jones (1992)

³⁷ Hecho que es conocida en la literatura como “*soft budget constraints*”. Ver Pissauro (2001).

dirigirán los recursos hacia aquellos que están en mayores necesidades financieras, generando así el incentivo perfecto para que estos gobiernos se financien de manera irresponsable. Así, se pueden presentar situaciones donde los gobiernos no tienen suficiente dinero para pagar salarios y soliciten transferencias suplementarias a los gobiernos nacionales. Dado que el gobierno nacional tiene la posibilidad de hacerlo, el “combustible” para la irresponsabilidad surge de manera natural.

No obstante, cabe rescatar dentro de esta categoría de transferencias a algunas que son destinadas con **propósito específico**, como los utilizados en países como Canadá, Australia y Estados Unidos³⁸. Las modalidades varían, ó colocándole límites monetarios concretos, ó donde el gobierno central aporta fondos hasta completar el programa/proyecto; otras son para co-financiar proyectos provinciales. Pueden ser de carácter corriente si hay un programa comprometido a largo plazo, ó pueden ser extraordinarios si están dirigidos a proyectos de inversión específicos. Así, este tipo de transferencias pueden ser del tipo condicionada o no condicionada. Las transferencias condicionadas, son dependientes, de alguna manera en el comportamiento del gobierno subnacional recipiente; por ejemplo el gobierno central puede requerir que la transferencia sea gastada en un determinado programa (salud, educación, transporte). Las transferencias condicionadas puede ser del tipo cofinanciado (*matching grants*) o no cofinanciado (*non-matching grants*). En el caso de los *matching grants*, el gobierno central acuerda con financiar una cierta proporción de los gastos de la autoridad subnacional. Por ejemplo, el gobierno central puede pagar un determinado porcentaje del total del costo de proveer un determinado servicio. Es más, las transferencias pueden ser abiertas o cerradas, que implica que el gobierno central puede co-financiar el servicio hasta un determinado monto o sin tener en cuenta límites.

Existe otro conjunto de transferencias, que son las mayormente usadas en los países que hemos revisado, y que están atados a la fuentes de recaudación nacional, conocidos como los **sistemas de coparticipación**. Este esquema, sin embargo también tiene algunos problemas. Según menciona Stein (1997) y Bès et al (1998) los ingresos fiscales en los países de Latinoamérica presentan claros comportamientos pro-cíclicos, situación que se encuentra atado a los sistemas de coparticipación, pudiendo llevar a generar desbalances respecto a la estructura de gastos a nivel subnacional. En segundo lugar, se encontraría el tema de los continuos ajustes fiscales que realizan los gobierno latinoamericanos cuando están en crisis. Así, si el gobierno central considera la necesidad de elevar impuestos, generaría que los

gobiernos locales se encuentren de pronto con mayores recursos (no previstos) para ser gastados. A estos problemas mencionados por Stein, se le puede añadir los problemas que se generan con el esquema de coparticipaciones cuando los criterios utilizados para su repartición no son los más transparentes posibles y tienen una fuerte dosis de manejo político a través de los gobernantes de turnos, que pueden convertir cualquier metodología empleada en un caos total, tal como se discutirá más adelante al revisar el caso de Argentina.

Si se quiere incentivar la disciplina fiscal en los gobiernos subnacionales, se debe promover la implementación de un sistema de transferencias estable y transparente. En ese sentido, la teoría indica que los mecanismos deben ser claramente establecidos a través de fórmulas, tratando de evitar rigideces que generen los problemas mencionados previamente³⁹. Por ejemplo, Ter Minassian (1997-A) sugiere que para evitar que las decisiones federales en materia de impuestos generen situaciones no previstas (hacia mayor o menores ingresos) sobre los gobiernos subnacionales, las leyes deberían contemplar, si fuera posible, que la repartición de recursos tome como criterio un porcentaje fijo sobre la base tributaria en lugar de que ello sea sobre la recaudación, con lo cual se podría mantener aislada la decisión de los gobiernos federales sobre ajustes fiscales. Respecto al problema de la pro-ciclicidad de las transferencias co-participativas, se sugieren esquemas de promedios móviles respecto al comportamiento de la recaudación (o la base tributaria) de los impuestos nacionales, o en su defecto, requerir a los gobiernos subnacionales que establezcan fondos de estabilización fiscal⁴⁰.

Es importante detenerse en la problemática intrínseca que arrastran los esquemas de transferencias, que es su alta probabilidad de generar situaciones de *moral hazard* entre el gobierno central y el subnacional, tal como puede suceder entre un banco y una gran empresa. Los funcionarios subnacionales enfrentan incentivos inadecuados dado que ciudadanos de otras jurisdicciones pagarán por sus gastos. Siendo así, las autoridades locales se encontrarán tentados a expandir sus gastos y elevar exageradamente sus costos⁴¹. Esto se acentúa mucho más cuando las transferencias constituyen un importante monto de los recursos recibidos por las localidades, lo que no sólo acentúa los malos hábitos descritos, sino también que exacerba la

³⁸ CIPPEC (2002)

³⁹ Ter-Minassian (1997-A) al igual que Stein (1997) discute los problemas que pueden generarse con estos esquemas en el momento de buscar incentivos para la estabilidad en el manejo presupuestario.

⁴⁰ Ter Minassian (1997-A) llama a estos fondos "*rainy day funds*"

⁴¹ Inman (2003) discute ampliamente este punto y señala como ello retro alimenta las crisis financieras de los gobiernos descentralizados

vulnerabilidad de los gobiernos subnacionales. Como han mostrado diferentes experiencias, cuando se presentan escenarios de crisis fiscal y los gobiernos subnacionales no cuentan con autonomía tributaria (manejo de sus impuestos) para poder financiar sus gastos corrientes, recurren al gobierno central para que se haga cargo de sus obligaciones).

Todo lo anteriormente descrito señala que el camino que debe recorrerse bajo esquemas de transferencia, implican una serie de cuidados que permitan evitar (o reducir) la presencia de situaciones no deseadas que puedan significar el fracaso de los objetivos deseados que buscan alcanzar los procesos de descentralización en los que se empiezan a embarcar varios países.

¿Qué impuestos se deben coparticipar? La selección debería tomar especial cuidado buscando tratar de mantener la máxima relación posible entre recursos generados y esfuerzo fiscal, tal como lo discutimos al inicio de este capítulo, cuidando cumplir con el objetivo de reducir los desbalances verticales y horizontales. Esto último se basa en que los criterios de coparticipación –al menos uno de ellos- debe guardar proporcionalidad con el esfuerzo recaudatorio que se realice. En otras palabras, si el impuesto nacional recauda más en una determinada localidad, existen razones válidas para considerar un determinado flujo de recursos hacia el destino correspondiente, con lo cual se aproximaría al concepto de impuesto-beneficio, al no perjudicarlos con una recaudación menor a la que les correspondería por esfuerzo tributario. Otro tema de discusión correspondería a definir los tributos que serían sujetos a coparticipación regional. Para ello, además del tema del esfuerzo fiscal sub-nacional, debería considerarse las ventajas de administrar el tributo desde el nivel nacional, debido a temas como el desbalance vertical que podrían perjudicar al sistema tributario en su conjunto, así como el tema de definir que tributo refleja más el criterio de pago - beneficio.

Así, sería adecuado coparticipar un tributo como el ***impuesto al valor agregado***, que tiene una fuerte relación con la actividad económica de la región, más precisamente el consumo dentro de la localidad, dado que la última etapa correspondería, en la mayoría de los casos, al del consumidor de la última etapa de la cadena del IVA, que paga el tributo finalmente a la administración tributaria. En cuanto a las ventajas de manejar el impuesto de manera nacional⁴², se debe tener en cuenta que el IVA es un impuesto que integra diferentes etapas de producción y, al mismo tiempo, trasciende

áreas geográfica, siendo por tanto de consideración contar con un sistema de administración (institucional) que trascienda limitaciones regionales; que pueda aplicar economías a escala; y, que reduzca los riesgos del desbalance vertical.

Un tributo que debería mantenerse al margen, en la medida de lo posible, de los esquemas de coparticipación es el **impuesto a las empresas**, debido a la imposibilidad de encontrar algún criterio que permita identificar claramente aquella localidad que le brinda mayores servicios y por tanto le debiera ir destinado mayores recursos⁴³. Un problema central que se presenta con este esquema es su característica de tributo anual, lo cual lleva a tener un conocimiento cabal de la recaudación del impuesto recién en 15 meses después de ejecutada. Adicionalmente, para el caso del sistema tributario peruano, estos impuestos han demostrado tener una alta volatilidad, debido a situaciones financieras o a aspectos legislativos, lo cual puede implicar trasladar inestabilidad a los gobiernos subnacionales. No obstante, si a pesar de todo ello, se siguiera considerando necesario su coparticipación, debiera buscarse que ésta sea mínima. Por un mismo tema de inestabilidad, la literatura considera dejar al margen de esquemas coparticipativos al **impuesto a los combustibles**, debido a las fluctuaciones que se presentan en los mercados internacionales de este producto.

Existen opiniones que consideran que los sistemas de coparticipaciones debiera basarse en todos los tributos que se recaudan a nivel nacional, a fin de evitar que estos tiendan a incrementar las tasas impositivas de aquellos impuestos que no coparticipan (Bird, 2000). Sin embargo, debe considerarse los efectos desestabilizadores que puede causar las fluctuaciones de impuestos como el de combustibles, sobre todo en aquellos contextos donde las tasas impositivas son muy elevadas y su recaudación tiene una participación importante en los ingresos totales.

Respecto a las **fórmulas de coparticipación**, estas normalmente cuentan con una **primera etapa** que determina los porcentajes a ser asignados entre el nivel gubernamental y subnacional. Aquí es donde se debe definir si la participación debiera diferir según el tipo de impuesto, o si se considera un esquema de fondo de coparticipación compuesto por los impuestos seleccionados para ellos y sobre el cual se determina cuanto le corresponde al nivel nacional y al subnacional. Cada uno de estos esquemas tienen sus propias ventajas y debilidades. Respecto a la primer

⁴² Piffano (2001)

⁴³ Mc Lure (1999)

modalidad (individualizando impuestos) permite poder determinar la manera como coparticiparía el nivel subnacional dependiendo de las características de los tributos respecto a la relación impuestos-beneficio. Así, habrían impuestos donde la coparticipación de los gobiernos descentralizados serían mayores que en otros impuestos. En el segundo caso –fondo de coparticipación- tiene la ventaja de ordenar los recursos disponibles para las regiones. La designación de los porcentajes en esta etapa dependerá de los objetivos de gastos que se asignen en cada uno de los niveles subnacionales. Así, la definición de los porcentajes exige un detallado cálculo de las necesidades agregadas de las localidades.

La segunda etapa, y tal vez la más compleja, consiste en definir los porcentajes que le correspondería a cada gobierno subnacional. En este punto la literatura manifiesta dos principios claros. Uno es el que manifiesta Courchene (1998) referido al **principio de equidad fiscal**, bajo el esquema de que todas las provincias deberían tener acceso a similar nivel de recursos que les permita proveer niveles comparables de servicios públicos a un nivel razonable de carga tributaria. Así la mayor parte de transferencias a los gobiernos debe tener como base la satisfacción de este criterio a fin de eliminar los desbalances verticales entre las regiones. Boadway y Hudson (1993) mas bien, hacen hincapié en **principios de eficiencia** para las transferencias, basado en la noción de “beneficios fiscales netos”. La teoría parte del hecho que los residentes de una determinada localidad recibirán beneficios de los servicios públicos provistos por los gobiernos subnacionales con “utilidades” que superarán, igualarán o serán menor que los impuestos pagados. Así, si se presentarán beneficios netos negativos – i.e. que su pago sea mayor que los beneficios recibidos- los residentes se verían desincentivados, causando efectos negativos en términos de cumplimiento tributario o simplemente migrando a otra jurisdicción⁴⁴.

El estudio del Banco Mundial (1999) señala algunos criterios adicionales a los mencionados previamente en función a lo observado en fórmulas de coparticipación de otros países. Una de ellas, es el **criterio de necesidades especiales**, que buscan proveer básicamente recursos adicionales a gobiernos subnacionales con demandas inusuales debido a características propias de su población o que enfrentan altos costos promedios en la provisión de servicios. Otro criterio es el de **derivación**, cuya

⁴⁴ Bird y Smart (2001), pag. 23, incluso indican que “The basic tax in transfer design is to get prices “right” in the public sector –right, that is, in the sense of making local governments fully accountable- at least at the margin of decision making –to both their citizens and, where appropriate, to higher levels of government. Taxes that are properly designed can achieve this goal even if they finance 90% of local expenditures. Poorly-designed transfers will not, even if they finance only 10% of expenditures”

lógica se basa en devolver los ingresos federalmente recaudados a las fuentes de recaudación, bajo el entendimiento que aquellos ingresos son de origen subnacional, pero recolectados por el gobierno central sólo por razones de eficiencia o razones de facilidad administrativa. De todas los principios revisados, éste no es del tipo redistributivo.

Bird (2000) resume las características de las fórmulas de transferencias en dos aspectos: estabilidad y flexibilidad. El primer elemento está referido a la posibilidad que los gobiernos subnacionales gocen de cierto margen de predictibilidad respecto a los recursos que van a percibir a fin de tener una correcta planificación. En otro tanto, el criterio de flexibilidad permitiría que los gobiernos descentralizados puedan definir con cierta libertad el uso de los recursos recibidos. Un aspecto esencial descrito también por el mismo autor se refiere a la construcción de la fórmula distributiva, la misma que debe guardar criterios relacionados a la necesidad de las regiones, capacidad recaudatoria y esfuerzo fiscal (o tributario). Muchos criterios pueden ser tomados al respecto, no obstante, debe quedar claro que la mayor ventaja de una fórmula distributiva debe ser su transparencia para el cálculo y distribución.

Además de las características generales mencionadas por Bird, Bahl (1999) plantea criterios más específicos que busquen asegurar el éxito de la transferencia en la consecución de objetivos eficientes y así evitar así la presencia de *spillovers*. Estos criterios deberían especificar: las variables que conforman la fórmula; la data necesaria para implementarla; los costos asociados con la administración del programa de asignación de transferencias; y, la condicionalidad, bajo los criterios discutidos en párrafos previos. Cabe indicar sin embargo, respecto a esta última característica, que a pesar de sus méritos, puede generarse costos importantes a los residentes que recibirían estas transferencias condicionadas. Por ejemplo, el estímulo de ciertos gastos inducidos por el esquema puede distorsionar el presupuesto local en contra de otros servicios que los residentes pudieran desear. Igualmente podría ir en contra de criterios de equidad considerando que probablemente los que califiquen para este tipo de transferencias serán en mayor medida las regiones con mayores recursos.

El tema de fondo es como estructurar adecuadamente las fórmulas objetivas para repartir los ingresos buscando cumplir de alguna manera con los principios, utilizando las variables *proxy* adecuadas y que al mismo tiempo se evite complejidades innecesarias para que se cumplan los objetivos de forma transparente. La revisión de la experiencia regional brindará más luces al respecto.

B. Experiencias en la Región

Durante las últimas dos décadas, la mayoría de países latinoamericanos enfrentaron modificaciones profundas en los sistemas impositivos administrados por sus gobiernos centrales. Estas reformas, en general, tenían los siguientes objetivos: (i) necesidad de ajustes fiscales (ii) búsqueda de mayor neutralidad en la asignación de recursos; (iii) racionalizar el sistema tributario; y (iv) mejorar su equidad. No obstante, para el caso de aquellos países que ya venían enfrentando importantes procesos de descentralización, no se observó que estas reformas en el ámbito central, vinieran acompañadas de esfuerzos parecidos para los sistemas tributarios subnacionales.

Se puede observar que el traslado de ciertas facultades tributarias a los gobiernos subnacionales de manera desarticulada, ha sido una característica de varios sistemas existentes en la región. Esta falta de integración en los esquemas que se describirán, ha resultado en situaciones donde se generan gobiernos que toman decisiones sobre su sistema tributario –en mayor o menor grado-, pero con escaso o nulo incentivo de querer incrementar la efectividad y eficiencia de su recaudación. Se observará, por ejemplo, a partir de las experiencias, que los esquemas de descentralización fiscal puestos en marcha, han llevado a la generación de malformaciones de las funciones y objetivos, percibiéndose al sistema tributario como un mecanismo para generar incentivos a la inversión y el consumo; y no en una herramienta de recaudación, pues se considera que dicha función la provee el gobierno central a través de sus transferencias.

No obstante, los avances y recomendaciones que se pueden obtener de la literatura de la descentralización fiscal, es muy poco –o difícil- lo que se puede aplicar disciplinadamente, en contextos donde prima la inestabilidad política, la falta de instituciones, la falta de capacidad y los enormes desequilibrios regionales al comparar realidades y oportunidades económicas. Dado ello, el diseño de un esquema de asignación de ingresos a nivel subnacional, se constituye en un problema complejo que aún no ha podido ser resuelto satisfactoriamente en los países de la región. A continuación realizamos una breve revisión de los esquemas tributarios de un conjunto de países que se han constituido como los representantes –y pioneros- de la descentralización en latinoamérica: Argentina, Brasil y Colombia; países donde se eligió la adopción de esquemas descentralizadores bastante ambiciosos, aunque incompletos, como se verá a continuación.

1. Argentina

La generación de recursos fiscales en Argentina, al igual que en varios países de la región, mantienen un fuerte sesgo centralista, dejando con escaso poder de tributario a los gobiernos subnacionales. Esta situación ha generado una estructura descentralizada hiper-dependiente de las transferencias provenientes del gobierno central, llevando a descuidar la incipiente estructura tributaria que se maneja a nivel provincial y municipal.

Recursos - Estructura Presupuestaria 2002 Millones de Pesos

1- DGI (Excl. Sist. Seg. Social)	35,964.8	71.3%
2-SISTEMA DE SEG. SOCIAL	8,183.1	16.2%
Aportes personales	3,564.1	7.1%
Contribuciones patronales	6,369.1	12.6%
Otros ingresos	280.6	0.6%
Capitalización (-)	1,918.6	3.8%
Transitorios, rezagos y otros (-)	112.1	0.2%
3-COMERCIO EXTERIOR	6,328.0	12.5%
Derechos de importación	1,265.6	2.5%
Derechos de exportación	5,021.5	9.9%
Tasa de estadística	41.9	0.1%
TOTAL REC. TRIBUTARIOS	50,475.9	100.0%

Fuente: DGI

Dado lo anterior, partimos el análisis de esta sección discutiendo la estructura a nivel del **gobierno central**, esquema que tiene como principal eje al impuesto al valor agregado (34,1% de los ingresos fiscales), siguiéndole en importancia el impuesto sobre los activos y a las ganancias, el impuesto a la transferencia de combustibles, los impuestos internos, los derechos aduaneros, los impuestos sobre los activos y a las ganancias. Partir del 2001 entra a jugar un rol protagónico en el sistema tributario argentino el impuesto sobre los débitos y créditos en cuenta corriente bancaria, ante la necesidad de enfrentar los enormes desequilibrios fiscales.

Ingresos Fiscales 2002

Millones de Pesos

Total (Excluye Seguridad social)	44,738.0	100.0%
Ganancias	8,919.3	19.9%
IVA	15,242.2	34.1%
Reintegros (-)	1,222.0	2.7%
Internos coparticipados	1,715.5	3.8%
Premios de juegos	47.0	0.1%
Transferencias de inmuebles	46.9	0.1%
Ganancia mínima presunta	534.6	1.2%
Otros coparticipados	111.5	0.2%
Sellos	39.8	0.1%
Bienes personales	523.6	1.2%
Créditos y Débitos en cta. cte.	4,857.3	10.9%
Combustibles Ley 23.966 - Naftas	1,678.5	3.8%
Combustibles Ley 23.966 - Otros	1,456.5	3.3%
Otros s/combustibles	1,348.2	3.0%
Monotributo impositivo	223.3	0.5%
Adicional s/cigarrillos	217.6	0.5%
Radiodifusión p/TV, AM y FM	82.6	0.2%
Otros impuestos	142.6	0.3%
Derechos de importación	1265.6	2.8%
Derechos de exportación	5021.5	11.2%
Tasa de estadística	41.9	0.1%

Fuente: DGI

Dada la importancia del ***impuesto sobre el valor añadido***, cabe indicar que funciona de manera similar que en la mayoría de países, siendo un tributo de amplio alcance, aplicado en todas las etapas de importación, producción y comercialización, inclusive al público consumidor, así como a una amplia gama de servicios, incluyendo las comisiones e intereses cobrados por los bancos o por otros responsables. La tasa impositiva general es del 21%. No obstante, para el caso de los servicios de gas, telecomunicaciones, electricidad y agua regulados por contador, la tasas es del 27 %. También existe una tasa reducida del 10,5% para los seguros médicos y la televisión por cable. Algunos productos y servicios están exentos: pan, leche, libros e impresos, enseñanza. Cabe indicar que esta diversidad de tasas impositivas en el impuesto lleva a que su administración tenga una complejidad mayor al de esquemas con tasas únicas que es lo recomendable por la literatura y evidencia empírica⁴⁵.

⁴⁵ El trabajo de Tait (1998) hace una revisión profunda sobre los diferentes esquemas administrativos del impuestos y su impacto sobre la efectividad recaudatoria del mismo.

Respecto a las ventas de inmuebles, éstas están gravadas (excluido el valor atribuible al terreno) sólo cuando son efectuadas por empresas constructoras o por empresas que hayan afectado el inmueble a una actividad gravada con el IVA y hayan computado créditos fiscales por su construcción en los últimos 10 años. Los arrendamientos y prestaciones de servicios están genéricamente gravadas, con algunas excepciones, entre las cuales pueden destacarse: operaciones de seguros de vida y de retiro, transporte de personas, gran parte de los servicios educacionales y de asistencia médica u operaciones de bolsa.

Para el caso del ***Impuesto a las Ganancias de las Sociedades***, se ha establecido una tasa impositiva general del 35% desde septiembre de 1998. Se aplica por igual a sociedades anónimas, de responsabilidad limitada y en comandita simple, así como a sucursales y establecimientos permanentes de sociedades extranjeras. Así, las sociedades constituidas o radicadas en la Argentina deben informar sus ganancias sobre una base global, gozando de crédito fiscal con relación a los impuestos de índole similar pagados en el exterior. Las empresas no residentes en Argentina, o no constituidas en el país, tributan solamente por sus ganancias de fuente Argentina.

La Ley del Impuesto sobre las Ganancias establece una serie de reglas para determinar el carácter nacional o extranjero de la fuente de ingresos. De esta forma, se permite deducir las pérdidas de los 5 ejercicios anteriores. El pago del impuesto se desembolsa en 11 plazos, pagados entre el 6º y el 11º mes del año fiscal de la compañía. El último pago se debe efectuar en el 7º día del 5º mes posterior al cierre del año fiscal de la compañía. Los dividendos pagados por las empresas a sus accionistas están exentos de tributación, ya se trate de personas físicas o jurídicas, residentes o no, constituidas en Argentina o en el extranjero. No obstante, si el pago de dividendos excede de la base imponible, el exceso está sujeto a una retención del 35%.

Dentro del esquema de gravar los ingresos, la legislación establece la vigencia del ***Impuesto sobre la Ganancia Mínima Presunta (IGMP)*** ó Impuesto a los Activos, que grava el 1% de los activos de las compañías residentes y filiales de compañías extranjeras, con un mínimo imponible de 200.000 dólares. Cabe indicar que este es un impuesto que ha generado amplio debate en las realidades donde se ha aplicado o ha buscado ser aplicado, debido a la generación de distorsiones y cargas excesivas sobre las empresas versus la efectividad recaudatoria que propugnan los defensores del esquema.

Respecto al ***impuesto a la renta a las personas físicas (IRPF)***, se estipula que las personas físicas residentes en Argentina tributan por sus ganancias de acuerdo con una escala progresiva. Las personas físicas domiciliadas en el país deben declarar sus ganancias imponibles sobre una base mundial, y podrán computar un crédito por los impuestos extranjeros similares pagados con relación a las mismas. Se consideran residentes las personas físicas que vivan más de 6 meses en el país en el transcurso del año fiscal.

Los residentes podrán beneficiarse de una serie de deducciones personales que establece la Ley, así como de una deducción adicional de cuarta categoría (ingresos provenientes del trabajo personal) para las personas físicas en relación de dependencia y las que trabajan de forma autónoma. Para determinar la ganancia imponible podrán deducirse asimismo: las aportaciones al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, aportaciones a obras sociales, primas de seguro de vida, etc. Los sueldos y jornales están sujetos a retenciones impositivas en la fuente (el empleador actúa como agente de retención). También existen retenciones por cobros correspondientes a la venta de bienes, alquileres, honorarios, etc. que superan ciertos límites. Este esquema como se observa permite una mayor gama de posibilidades de reducir la carga imponible de las familias, a diferencia de esquemas como el peruano que incorpora un monto único de deducción.

Dada la crisis de deuda experimentada por Argentina a partir de finales del año 2000, el gobierno decidió incorporar una serie de ajustes en el sistema que le permitiera generar mayores ingresos. Así, a partir de marzo del 2001, se incorporó al sistema tributario argentino uno de los impuestos más discutidos, y distorsionantes, según indica la literatura⁴⁶, el ***impuesto sobre los débitos y créditos en cuenta corriente bancaria***. El impuesto grava a los débitos y créditos en cuentas corrientes, abiertas en entidades financieras, así como movimientos o entregas de fondos, propios o de terceros, aún en efectivo, que se efectúen por una cuenta propia o por cuenta y/o a nombre de terceros. También la norma comprende determinadas operaciones en las que no se utiliza cuenta corriente, realizada por entidades financieras. Según se ha podido revisar, este impuesto ha sido efectivo para la generación de recursos en el corto plazo, pero viene generando un serio efecto sobre la intermediación bancaria,

⁴⁶ Con respecto a la evaluación del impacto negativo de este impuesto, pueden revisarse los trabajos de Albuquerque (2002), Kirilenko y Summers (2002), Coelho et al. (2001) y Tanzi (2000).

situación que se aúna a la normatividad legal que se aplicara durante el “corralito”, con lo cual se ha sumido al sistema financiero en una situación delicada.

Dada la estructura anterior revisada para el gobierno central, el esquema recaudatorio a nivel descentralizado, en otro tanto, mantiene un rol secundario, dado el alto nivel de dependencia que mantienen los gobiernos subnacionales respecto a las transferencias recibidas desde el gobierno central. En otras palabras, se puede adelantar que la convivencia de un sistema tributario altamente centralizado combinado con un esquema de coparticipaciones, se convierte en un desincentivador neto de un mayor desarrollo de los sistemas tributarios subnacionales y por tanto del desarrollo de responsabilidades, ello al margen de su tamaño, que dadas las restricciones funcionales, evidentemente también impone restricciones.

Así, dentro de los **tributos de carácter subnacional**, destaca por su importancia recaudatoria, el **impuesto a las ventas provincial (ingresos brutos)**, con larga tradición –desde épocas coloniales- cuya recaudación originada, llega al 1,9% del PBI, con cerca del 80% a cargo de las cuatro principales jurisdicciones del país. Dado su principio acumulativo, se han efectuado en diversas ocasiones propuestas para reemplazarlo dado que genera grandes diferencias en las tasas efectivas para diferentes productos⁴⁷.

El **impuesto inmobiliario**, es el segundo en importancia que perciben actualmente las provincias y representa algo menos de un 0,6% del PBI. El 85% es percibido por la ciudad y la provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fé que concentran alrededor del 60% de la población. Según Macón (1998), este impuesto no exhibe una recaudación suficientemente significativa por debilidad de la administración, sobre todo en lo que se refiere al mantenimiento del catastro tanto en su parte física como de valuación. Adicionalmente, se presentan casos en donde dos inmuebles iguales presentan valores distintos, y por tanto, resultan en impuestos de magnitudes diferentes, violándose la equidad horizontal, la neutralidad del tributo, así como la calidad recaudatoria.

Este impuesto, como es común en la mayoría de los países latinoamericanos, se ve afectado de manera particular por el contexto político, lo cual lleva a que las tasas y bases gravables no correspondan en muchos casos a la realidad, restando así de este modo, efectividad recaudatoria al impuesto. Respecto a este hecho, se puede ver por

ejemplo que de cuatro muestras obtenidas en cuatro áreas de la Provincia de Buenos Aires, que se supone la más desarrollada, se observan dispersiones promedio entre recaudación y características del inmueble- medidas alrededor de las medianas- del 60% y superiores lo que sugiere la mala calidad de los catastros argentinos en general y por consiguiente la falta de capacidad de generar recursos financieros razonables, sin conflictos.

En tercer lugar se constituye el **impuestos vehicular**, gravado sobre el valor de los automóviles registrado en cada provincia y que recauda el 0,3% del PBI y finalmente el **impuesto de sellos**, con participación similar y que se grava sobre el valor de transferencia de la propiedad y sobre una serie de otras transacciones financieras. El principio general del impuesto consiste en que están gravados los “actos” realizados en la jurisdicción propia y además los realizados en otras jurisdicciones con efectos en la primera. Es decir que cuando el último caso ocurre, el tributo es pagado dos veces, una en cada jurisdicción.

Tal como esta definido el sistema tributario subnacional, se torna insuficiente para constituirse en una fuente importante de recursos, hecho que ha configurado que el **sistema de transferencia** a través de **coparticipaciones** sea el eje generador de recursos para las provincias. El sistema corriente de coparticipación, como se le conoce, es una compleja mezcla de distribución respecto a un fondo sobre el cual participan a las provincias, así como de un sistema de participación sobre determinados ingresos compartidos. Así, en primer lugar está la determinación de la masa co-participable, es decir, aquellos recursos de origen nacional sobre los cuales las provincias tienen derechos. A su vez, ese total debe distribuirse entre la nación, por un lado, y el conjunto de las provincias por otro; a esto se le llama la coparticipación primaria. Por último, el total dedicado a las provincias debe distribuirse entre cada una de ellas, lo que se llama la coparticipación secundaria.

El sistema de coparticipación argentino es consecuencia de un proceso evolutivo que ha ido convirtiendo al esquema en uno de alta complejidad. El primer sistema coparticipativo⁴⁷ fue puesto en marcha a partir de 1935 y desde ahí en diferentes oportunidades se le ha ido incorporando diversos criterios que a la fecha hacen difícil entender el propósito de los mismos. Así por ejemplo, el primer esquema

⁴⁷ World Bank (1999-B)

⁴⁸ Los trabajos del CIPPEC (2002), Tommasi (2002-B) y World Bank (1999-B) realizan un análisis detallado de la evolución de los sistemas

coparticipativo (1935) consideró a los impuestos a las ganancias y a las ventas como bases para ser repartidos hacia las provincias, quedando el 82,5% en manos del gobierno federal y el 17,5% dirigido a los gobiernos subnacionales. Este primer criterio de repartición consideró cuatro factores: tamaño de la población, gastos de las provincias, recursos generados por las provincias, recaudación del impuesto a las ventas. En 1947, se incrementó el destino de los recursos a las provincias a 21%, incorporando como quinto indicador para la coparticipación a la inversa de la población.

En 1959, el sistema de coparticipación volvió a cambiar considerándose en dicha oportunidad cuatro nuevos factores con el mismo peso: recaudación de las provincias; gasto de las provincias; población; y, reparto equitativo de recursos a provincias. En 1973, como preludio a lo que devendría al final, el objetivo fue ampliar el grado de independencia de las provincias. Bajo este nuevo esquema un sistema donde todos los impuestos nacionales entrarían al proceso de coparticipación, con la excepción de algunos pocos. Así, los recursos co-participables serían divididos en 48,5% para el gobierno central, 48,5% a las provincias y un 3% para un fondo de desarrollo regional para financiar obras públicas. En este nuevo diseño, los factores para la coparticipación entre las provincias era el siguiente: 65% basado en población, 25% basado en un indicador de brecha de desarrollo y 10% en una medida de baja densidad poblacional. No obstante luego en los ochenta el sistema entraría en colapso como consecuencia de las crisis de deuda, situación política, hiperinflación, lo cual llevó a que entre 1985-1987 la ley de coparticipación no tuviera efecto y que las transferencias se llevaran bajo criterios discrecionales.

Después de dicho período de caos, surgió en 1988 la base del sistema que rige hasta el momento. Así, se constituyó como base del conjunto de impuestos a ser coparticipados los siguiente: IVA, impuesto a la renta e impuestos específicos (a excepción de los combustibles). Otras leyes específicas establecen fondos para financiamiento de inversiones en sectores particulares. Sin embargo, a mediados de la década de los noventa, se comenzó a instaurar un nuevo esquema de pre-coparticipaciones, que es el establecimiento de porcentajes fijos de recaudación de impuestos que se destinarían directamente a solucionar problemas particulares antes de que estos impuestos fueron coparticipados. El Banco Mundial (1999) menciona la complejidad que estos esquemas incorporaban, mencionando algunos ejemplos como el del desvío del 10% del impuesto a la renta para el financiamiento de programas sociales en los distritos pobres de la provincia de Buenos Aires y, el desvío del 20%

⁴⁹ Ver World Bank (1999-B)

En términos de asignación de recursos, el sistema ha llevado a que durante los últimos años, las transferencias a las provincias tengan un equivalente del 6% del PBI, representa el 23% del presupuesto nacional, y financia cerca del 60% de los gastos de las provincias. Al margen de las cuatro provincias más grandes del país, las transferencias representa para el resto entre el 70 y 90% de sus ingresos, estructura que se mantiene más o menos estable, considerando que no existe mayores incentivos en dichas localidades para hacer más efectiva los sistemas recaudatorios provinciales.

Recursos- Estructura Presupuestaria según Administración
Millones de Pesos

Total	50,475.9	100%
Administración Nacional	29,129.3	58%
Contribuciones Seguridad Social	7,932.1	16%
Provincias	11,815.3	23%
No presupuestarios	1,599.2	3%

Fuente: DGI

El principal defecto del sistema de coparticipaciones es que es demasiado grande, especialmente para las provincias menores, que es lo mismo que decir que los sistemas tributarios propios son demasiados pequeños. Ello lleva a la ausencia de responsabilidades en la financiación por parte de los propios beneficiarios de los servicios. Así, señala el estudio de Macón (1998) que durante el período 1991-95 la discrecionalidad que presentan los recursos coparticipados permitió que las provincias financiaran mejoras salariales, incorporación de personal, ampliación de servicios públicos o atraso en las tarifas públicas provinciales. El proceso se detuvo abruptamente cuando los bancos provinciales dejaron de financiar el déficit y cuando la recaudación nacional se contrajo en 1995. Así, un sistema como la coparticipación, que provee recursos financieros sin el costo político de un sistema tributario, tiene esos resultados, porque son ingresos sin costo y lo que es gratuito se dilapida.

Cabe indicar, sin embargo que a partir de 1999 dos pactos generales entre las provincias y la nación generaron una simplificación transitoria del sistema de coparticipación primaria; no obstante, el gobierno federal garantizó un monto fijo anual para las provincias, con un horizonte que tras el compromiso federal firmado en el año

2000 se podía prolongar hasta el 2005. La agudización de la crisis sin embargo, puso en cuestión dicho arreglo y es así que, desde mediados del 2000 el gobierno federal ha dejado de cumplir esos compromisos y ha conseguido dentro de la situación de emergencia lograr firmar acuerdos bilaterales ad-hoc, retrasando pagos y abonando una creciente porción de la coparticipación en cuasidinero. Es decir, el gobierno ha logrado sobrevivir, pero la complejidad permanece.

Respecto al tema de la coparticipación secundaria, diferentes estudios⁵⁰ señalan, que no existe un criterio objetivo. Se presentan por ejemplo, situaciones donde la provincia de Buenos Aires, aparecería como la más perjudicada, recibiendo un 43% menos de los que le correspondería, mientras que la Rioja gana en la repartición al obtener cerca de tres veces más de lo que le asignaría la regla según población. Un aspecto que en general resalta es la politización de este esquema, donde se observa que las provincias sobre-representadas en el Congreso, es decir aquellas que ocupan en el parlamento una proporción de bancas mayor al peso demográfico de esas provincias en la población nacional, han estado recibiendo mayores transferencias per-cápita que las provincias sub-representadas. Porto y Sanguinetti (1996) detallan que esto último se debió al mayor peso de ciertas provincias en el Congreso, lo que les permitió negociar mayores transferencias en el período en el que se configuró el actual régimen de coparticipación⁵¹.

En resumen, se pueden obtener algunas lecciones importantes respecto a la asignación de recursos en el esquema descentralizado argentino:

En primer lugar, desde el punto de vista recaudatorio, se ha generado un esquema impositivo concentrado en el gobierno central cuyos recursos son transferidos a las provincias, a través de un sistema coparticipativo, que financia gran parte del presupuesto de los gobiernos sub-nacionales (en varios casos cerca del 90%).

En segundo lugar, esta estructura de recaudación y transferencia, ha acostumbrado a las regiones a ser receptores de recursos, quitando responsabilidad para la generación de sus propias fuentes de ingresos adicionalmente a las restricciones que ya tienen para manejar tributos con bases gravables más amplias.

⁵⁰ CIPPEC (2002) y World Bank (1999-B) analizan detalladamente las formulas de coparticipación secundaria

⁵¹ Webb (2003) también indica al respecto que "the most important determinants of the per capita distribution of transfers are the per capita representation in Congress, the inverse of population density (which also translates into more political clout per capita), and being the home province of the president".

Finalmente, el sistema de coparticipación existente, acentúa mucho más el problema anterior, a través de un esquema altamente politizado, con una combinación poco técnica que impide observar los objetivos que se pretende alcanzar con ellos.

2. Brasil

Rodden (2003), describe a Brasil como el país más descentralizado del mundo en vías de desarrollo. Tiene una larga historia de federalismo descentralización y se ha vuelto mucho más descentralizado en las pasadas dos décadas. En comparación con estados o provincias en otros países en desarrollo, los estados brasileiros recaudan una importante proporción de ingresos a través de los impuestos. No obstante el alto grado de autonomía tributaria, ello no ha impedido que los estados hayan ingresado en serios problemas fiscales –financiados finalmente por el gobierno central-, en varios momentos de los últimos años, constituyéndose incluso en el eje central de los problemas estructurales que enfrenta esta economía⁵².

El Sistema Tributario Nacional⁵³ es establecido por la propia Constitución, que determina la autonomía político-administrativa de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios; característica del sistema federativo, que le concede a cada esfera de gobierno la posibilidad de imponer impuestos, tasas y contribuciones. En lo que se refiere a las contribuciones sociales, en su mayoría solamente pueden ser instituidas por el Gobierno Federal. Cabe indicar que el cambio central en esquema descentralizado se dio en el año 1967 con la sustitución de los impuestos a las transacciones, que fue reemplazado por el Impuesto a la Circulación de Mercancías (ICMS) a nivel estatal y por el Impuesto sobre los Productos Industriales (IPI) a nivel federal⁵⁴.

Brasil se divide en 26 estados y un distrito federal y a su vez los estados están divididos en 5.500 municipalidades. Estas incluyen áreas rurales y urbanas. La constitución permite un alto grado de autonomía subnacional, pues cada estado tiene constitución y legislatura propia. Al mismo tiempo, las municipalidades gozan de

⁵² Recapitulando las tres importantes crisis de deuda que experimentara Brasil desde los ochentas, en todos los casos, el gobierno central “federalizó” las deudas estatales.

⁵³ Ministerio da Fazenda (2000) y Wiesner (2002) hacen una revisión importante de los principales fundamentos del sistema tributario en Brasil.

⁵⁴ Ver Letizia (1994).

independencia. Este alto grado de autonomía se ve reflejado y reforzado en la asignación de recursos. Los gobiernos estatales son los únicos que pueden imponer un impuesto al valor agregado, el cual, en algunos de ellos, es la principal fuente de ingresos. Los estados pobres en cambio se benefician de los ingresos federales.

En el ámbito municipal, estas mantienen su dominio tributario en la imposición de tributos a la propiedad urbana así como a los servicios profesionales y personales. Sin embargo la principal fuente de financiamiento proviene de los recursos federales asignados, principalmente, aunque los Estados también les transfieren recursos. Según lo establecido en la Constitución brasileña, el dominio tributario en las diferentes instancias del poder es la siguiente:

Nivel Federal (Unión)

- Impuestos sobre operaciones de comercio exterior – sobre importaciones (II) y exportaciones de productos y servicios (IE).
- Impuestos sobre la renta y ganancias de cualquier naturaleza (IR).
- Impuestos sobre productos industrializados (IPI), impuesto sobre productos manufacturados.
- Impuesto sobre operaciones de crédito, cambio y seguro, o relacionadas a títulos o valores mobiliarios (IOF).
- Impuesto sobre la propiedad territorial rural (ITR).

Estados y Distrito Federal

- Impuesto de transmisión *causa mortis* y donación de cualesquiera bienes o derechos (ITCD).
- Impuesto sobre operaciones relacionadas con la circulación de mercancías y sobre la prestación de servicios de transporte inter-estatal e inter-municipal y de comunicación (ICMS). Este impuesto también es del tipo valor agregado, que incide sobre bienes en general y algunos servicios.
- Sobre la propiedad de vehículos automotores (IPVA).

Municipios

- Impuestos sobre la propiedad predial y territorial urbana (IPTU).
- Impuesto sobre la transmisión inter-vivos, sobre cualquiera que sea el título, por acto oneroso, de bienes inmuebles (ITBI).

- Impuesto sobre servicios de cualquier naturaleza (ISS): excluyéndose aquellos que sean tributados por el ICMS.

En el campo de las **contribuciones**, la Constitución deja expresamente las de tipo social en el dominio de la Unión; no obstante, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios pueden imponer contribuciones particulares, a sus funcionarios, para la financiación, en beneficio directo de los mismos, de sistemas de seguridad y asistencia social. Las contribuciones sociales, bajo el dominio de la Unión, son las siguientes:

- Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social – COFINS.
- Contribución para el Programa de Integración Social y para el Programa de Creación del Patrimonio del Funcionario Público - PIS/PASEP.
- Contribución Social sobre la Ganancia Neta de las Personas Jurídicas – CSLL.
- Contribución Provisional sobre las Transacciones Financieras – CPMF.
- Contribución para el Seguro Social que incide sobre la hoja de pagos (empleados / empleadores) y sobre el trabajo autónomo.

Carga Tributaria 2001- Detalle por Tributos

Tributo	Naturaleza	Competencia	Participación %	% del PBI
ICMS	Impuesto	Estatal	23.17	7.96
Impuesto a la Renta	Impuesto	Federal	16.91	5.81
Contribución Prev. Social	Contribución	Federal	15.01	5.16
Cofins	Contribución	Federal	11.17	3.84
FGTS	Contribución	Federal	5.18	1.78
IPI	Impuesto	Federal	4.75	1.63
CPMF	Contribución	Federal	4.22	1.45
PIS/PASEP	Contribución	Federal	2.74	0.94
Imp. Comercio Exterior	Impuesto	Federal	2.24	0.77
CSLL	Contribución	Federal	2.21	0.76
ISS	Impuesto	Municipal	1.67	0.57
IPVA	Impuesto	Estatal	1.55	0.53
Previd Estadual	Contribución	Estatal	1.5	0.52
IPTU	Impuesto	Municipal	1.32	0.45
Contribución Seg. Serv Público	Contribución	Estatal	0.94	0.32
IOF	Impuesto	Estatal	0.87	0.3
Tasas Municipales	Tasa	Municipal	0.84	0.29
Sistema S	Contribución	Federal	0.8	0.27
Salario Educación	Contribución	Federal	0.77	0.26
Otras Contribuciones Sociales	Contribución	Federal	0.51	0.17
Tasas Estatales	Tasa	Estatal	0.41	0.14
Previd Municipal	Contribución	Municipal	0.31	0.11
ITBI	Impuesto	Municipal	0.24	0.08
AFR Marina Mercante	Contribución	Federal	0.17	0.06
Otras Contribuciones Económicas	Contribución	Federal	0.05	0.02
Otros Tributos Municipales	Impuesto	Municipal	0.11	0.04
Otros Tributos Estatales	Impuesto	Estatal	0.09	0.03
Tasas Federales	Tasa	Federal	0.08	0.03
ITCD	Impuesto	Estatal	0.08	0.03
Fundaf	Contribución	Federal	0.07	0.02
ITR	Impuesto	Federal	0.05	0.02
IPMF	Impuesto	Federal	0	0

Fuente: Ministerio da Fazenda, Secretaria de Receita Federal (2001)

Dentro del total de tributos recaudados (incluyendo las contribuciones sociales) destaca el ICMS, de dominio estatal y que representara el 23,2% del total en el 2001. Le sigue en importancia el impuesto a la renta, de dominio federal, con una importancia recaudatoria del 16,9%; luego continúan las tres principales contribuciones sociales, a cargo de la Unión, que en conjunto representan más del 31,0%. Los cinco tributos recaudan más del 71,0% de los ingresos totales.

Los estados y las municipalidades, además de contar con tributos asignados directamente para su administración, cuenta con un sistema de transferencias que permiten complementar la disponibilidad de recursos presupuestarios. Este sistema de transferencias, establecidas a nivel constitucional, es transferida desde el mayor nivel de gobierno hacia los menores, bajo reglas claramente delineadas, teniendo en consideración aspectos relacionados a características económicas y poblacionales de las localidades y capacidad recaudatorias. No obstante, autores como Nunes y Peres (1999), señalan aspectos de carácter político que distorsionan los objetivos previamente mencionados, hecho que será discutido más adelante.

La recaudación que se encuentra bajo la administración del **gobierno federal**, alcanza el 68,7%, básicamente concentrado en cuatro contribuciones que pesan el 51,8% de su recaudación. Así, el impuesto a la renta representa el 23,2%, seguido por el Impuesto a la Producción (IPI) con un peso del 6,9%. Del total recaudado, cerca del 14% es transferido a los gobiernos estatales y municipales.

A nivel del **gobierno estatal**, se puede observar que los estados poseen el control administrativo del ICMS, el impuesto de mayor representatividad del sistema tributario nacional, que recauda el 26,8% del total de ingresos, y por tanto también el impuesto de mayor peso dentro de la recaudación de los estados, representando en promedio el 86,6%.

Después del ICMS, le siguen en importancia en la estructura tributaria estatal el IPVA, impuesto de propiedad vehicular, con un peso del 5,8% y el Previd, contribución con un porcentaje del 5,6. Del resto de tributos se puede comentar que ninguno tiene una representatividad mayor al 1,5%.

El ICMS, en teoría, da un margen importante en el manejo de recursos a los gobiernos subnacionales, aunque el grado de disponibilidad de recursos que poseen cada uno de los estados de manera individual, varían dependiendo de los recursos que son transferidos del gobierno federal a los estados y municipios, y de los estados a los municipios.

Distribución de la Carga Tributaria - 2001

	Millones de Reales	%
Unión		
Recaudación Propia Total	279,581	68.7
(-) Transferencia a los Estados	-21,977	5.4
(-) Transferencia a los Municipios	-16,165	4
= Recaudación disponible	241,439	59.3
Estados		
Recaudación Propia Total	109,039	26.8
(-) Transferencia a los Estados	-23,217	5.7
(-) Transferencia a los Municipios	21,977	5.4
= Recaudación disponible	107,800	26.5
Municipalidades		
Recaudación Propia Total	18,244	4.5
(-) Transferencia a los Estados	16,165	4
(-) Transferencia a los Municipios	23,217	5.7
= Recaudación disponible	57,626	14.2
Total	406,865	100

Fuente: Ministerio da Fazenda, Secretaria de Receita Federal (2001)

Al igual que en el caso argentino revisado previamente, aunque con mayor intensidad, se presentan grandes dificultades administrativas en la administración del ICMS, debido fundamentalmente a las diferentes tasas existentes y al control que las administraciones tributarias estatales deben realizar⁵⁵. El Impuesto grava todas las etapas de la venta bajo un esquema de valor agregado. El fabricante y/o comerciante actúa como recaudador/pagador del impuesto. La tasa impositiva del ICMS varía de un estado a otro. Grava mercancías, telefonía y servicios de transporte interestatal, con una tasa que varía del 7% al 25%, siendo del 12% en la mayoría de los Estados, a excepción de Río de Janeiro, Minas Gerais, Río Grande do Sul, y São Paulo, donde la tasa es del 18%. En el estado de Espírito Santo el tipo es del 7%, así como en las regiones del Norte o Centro-Oeste. Cabe indicar que los diferentes Estados pueden conceder exenciones de este impuesto de forma selectiva, según los productos o los servicios.

Como se observa, este esquema a simple vista refleja un sistema de difícil administración, considerando la diversidad de tasas existentes. Este cuadro, según lo detalla la propuesta de Reforma Tributaria Brasileira⁵⁶, recientemente presentada al Congreso, ha generado en la actualidad un escenario de gran complejidad legislativa, donde cada uno de los estados mantiene su propia regulación formando un conjunto de 27 diferente legislaciones que deben ser tomadas en cuenta por los contribuyentes.

Cabe indicar que el sistema de valor agregado de este impuesto, funciona en el Brasil bajo el esquema del tipo “destino”⁵⁷. Este concepto implica fundamentalmente que la tasa aplicada en el momento del intercambio entre localidades con diferentes tasas impositivas, está en función de los productos consumidos domésticamente. En el caso de un impuesto al valor agregado de carácter nacional, esto pierde importancia, pero al haber intercambio entre sistemas tributarios distintos, sí toma relevancia dado que las exportaciones interestatales pasarían a no estar gravadas mientras que las importaciones interestatales sí lo estarían.

Esta situación diferenciada de tasas con diversas cargas tributarias en los estados genera incentivos a simular operaciones no realizadas en aquellos destinos donde la

⁵⁵ Letizia (1994),

⁵⁶ Exposición de motivos de Reforma Tributaria (2003)

⁵⁷ Piffano (2001) realiza una explicación detallada de diferentes esquemas de IVA al discutir posibilidades de aplicarlo a nivel subnacional

tasa es menor. Piffano (2001), señala que en el caso extremo, un mayorista podría vender directamente su mercadería a un minorista dentro del propio estado, haciendo figurar una venta fraudulenta a una empresa de otra jurisdicción, simplemente enviando la factura al supuesto comprador para luego retornar la misma al verdadero comprador del propio estado, hecho que se ha presentado en Brasil y se conoce con el nombre de “paseo de factura”.

Otro aspecto que complica el esquema de valor agregado del ICMS, es el hecho que existen en paralelo modalidades a nivel federal y municipal que elevan en exceso la carga tributaria, complica administrativamente y genera incentivos para evadir. Así, tenemos a nivel federal al impuesto a la producción federal (IPI), que grava la venta de productos industriales, nacionales e importados. El sujeto pasivo de este impuesto es el fabricante y/o importador. Y la tasa varía entre el 0% y el 365,6%, en función de la naturaleza del producto. A este esquema se le añade el impuesto a los servicios (ISS), bajo jurisdicción municipal. La combinación de todos genera distorsiones sobre el comercio, al generar efectos acumulativos sobre el valor de los bienes, generando excesos de gravamen. El ISS, impuesto tipo monofásico, grava una importante lista de servicios (a excepción de telefonía y transporte gravado con el ICMS), entre los que se hallan algunos intermedios que son insumos de servicios finales también gravados⁵⁸.

La extremada independencia en el manejo del ICMS, ha generado la presencia de distorsiones adicionales a partir de la llamada “guerra fiscal”; mostrando los excesos a los que puede llegar la competencia tributaria dentro de un país. La literatura, como veremos más adelante, encuentra ventajas a la presencia de competencia en tributos⁵⁹, sin embargo cuando estos se hacen sin tener en cuenta objetivos económicos nacionales, genera clamorosos resultados. Así, al enfrascarse los estados en una agresiva campaña buscando ofrecer beneficios tributarios para atraer inversión, se les restó potencialidad recaudatoria, se balcanizó la base tributaria, se complicó la administración y, de esta manera, se ha ido restando poder de control a los gobierno estatales sobre el más importante mecanismo de recaudación que poseen⁶⁰.

⁵⁸ González Cano (2002) discute estos problemas dentro de un contexto de armonización en el MERCOSUR.

⁵⁹ Por ejemplo Mc Lure (1999), Piffano (2001) y González Cano (2002) hacen referencia a ello, aunque precisando ciertas condiciones

⁶⁰ Mc Lure (1999)

El nivel de disponibilidad final de recursos de los estados dependerá de las transferencias que se producen tanto del gobierno federal hacia los estados, como de estos últimos hacia las municipalidades. Las estadísticas globales muestran que en promedio los estados transfieren a las municipalidades cerca del 21% de los recursos al mismo ritmo que reciben el 20% en transferencias del gobierno federal, no obstante que a nivel individual ello varía dependiendo de los porcentajes establecidas en las leyes.

Los **gobiernos municipales** tienen un control del 4,5% de la recaudación total del sistema tributario nacional. El impuesto más importante es el impuesto a los servicios, que representa el 37,2% del total recaudado por las municipalidades. No obstante, cabe indicar que la mayor proporción de disponibilidad de recursos municipales proviene de las transferencias del gobierno federal y de los estados. Así, del total de recursos disponibles, 32% corresponde a tributos recaudados, 28% a transferencias de gobiernos federales, mientras que 40% es recibido mediante transferencias del gobierno federal.

Como refuerzo de la autonomía político-administrativa y financiera, la Constitución brasileña define un sistema de **transferencias** entre la Unión, los Estados y los Municipios, que pueden ser de dos tipos: directas o mediante la formación de fondos especiales (indirectas). Independiente de la naturaleza, las transferencias siempre se dan del gobierno de mayor nivel para los de menores niveles, esto es, desde la Unión para los Estados y de la Unión para los Municipios o de los Estados para sus respectivos Municipios.

Las transferencias directas, constitucionalmente definidas, son las siguientes:

- Pertenecen a los Estados y a los Municipios el total de la recaudación del Impuesto sobre la Renta (IR), descontado en la fuente, sobre rendimientos pagados por ellos, sus autarquías y por las fundaciones que instituyan y mantengan.
- Pertenecen a los Municipios 50% de la recaudación del Impuesto Territorial Rural (ITR), relacionado con los inmuebles que en ellos estén ubicados.
- Pertenecen a los Municipios 50% de la recaudación del Impuesto sobre la Propiedad de Vehículos Automotores (IPVA), relativo a los vehículos licenciados en sus territorios.

- Pertenecen a los Municipios 25% de la recaudación del Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS) (3/4, por lo menos, en la proporción del valor agregado a las operaciones realizadas en sus territorios y hasta 1/4 según la ley estatal).
- El IOF - Oro (activo financiero) es transferido en la proporción de 30% para el Estado de origen y en la proporción de 70% para el Municipio de origen.

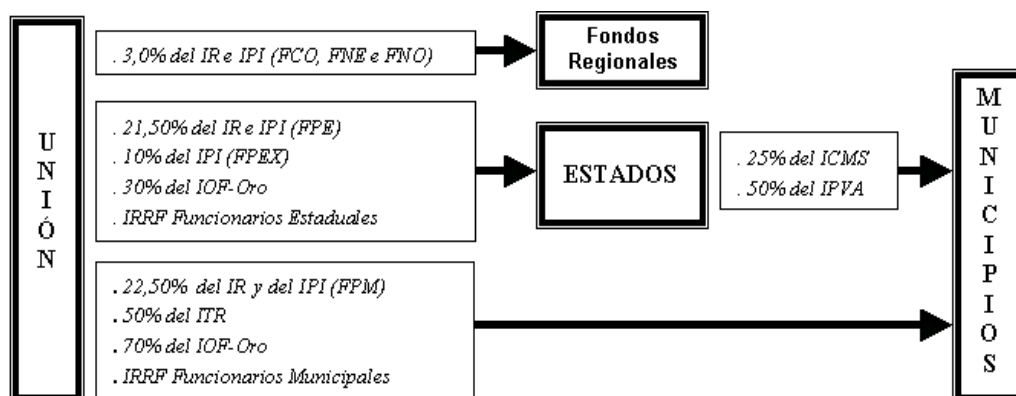
Los fondos, a través de los cuales son realizadas las transferencias indirectas, son los siguientes:

- Fondo de Compensación de Exportaciones (FPEX): constituido de 10% de la recaudación total del IPI. Su distribución es proporcional al valor de las exportaciones de productos industrializados, siendo la participación individual limitada a 20% del total del fondo.
- Fondo de Participación de los Estados y del Distrito Federal (FPE): 21,5% de la recaudación del IPI y del IR, distribuidos de manera directamente proporcional a la población y a la superficie e inversamente proporcional a la renta per capita de la unidad federativa.
- Fondo de Participación de los Municipios (FPM): compuesto por 22,5% de la recaudación del IPI y del IR, con una distribución proporcional a la población de cada unidad, siendo que 10% del fondo es reservado para los Municipios de las capitales.
- Fondos Regionales: Destinados a programas de desarrollo en las regiones Norte, Centro-Oeste y Nordeste, sus recursos corresponden a 3% del IPI y del IR.

Siendo así, las transferencias constitucionales a través de los fondos “repasan”⁶¹ a Estados y Municipios 47% del IR y 57% del IPI recaudados por la Unión. El flujo de las transferencias constitucionales, directas e indirectas, se encuentra representado en el siguiente gráfico.

⁶¹ En Receita Federal (2001) se utiliza este término.

Flujo de las Transferencias Constitucionales



Fuente: Receita Federal

Según explica la legislación brasilera, los criterios de división de las transferencias del FPE y del FPM son directamente proporcionales a la población e inversamente a la renta, resultando en mayor participación para los Estados y Municipios más pobres de la federación, y representando menos para los Estados del Sur y del Sureste.

Distribución de Ingresos de los Impuestos Compartibles

Estructura Porcentual					
Potestad	Impuestos	Unión	Participación		
			Fondos Regionales	Estados	Municipios
UNIÓN	IR*	53,0	3,0	21,5	22,5
	IPI	43,0	3,0	21,5 + 10,0	22,5
	IOF-Oro	----	----	30,0	70,0
	ITR	50,0	----	----	50,0
	ITCD	----	----	100,0	----
ESTADOS	ICMS	----	----	75,0	25,0
	IPVA	----	----	50,0	50,0

Fuente: Secretaría de Receita Federal

La Constitución Federal determina que los criterios de división deben tener como objetivo la promoción del equilibrio socioeconómico entre los Estados y los Municipios de tal forma de disminuir las grandes disparidades regionales de renta existentes en el país. En el año 2001, obedeciendo a esos criterios, la distribución del FPE y del FPM

por las regiones geográficas brasileñas tuvo como resultado los presentados en el siguiente cuadro.

Percentiles de Distribución de los Fondos de Participación

Región	FPE (%)	FPM (%)	Población (%)	Renta p/ capita (R\$)
Norte	25,37	8,53	7,6	3.447
Nordeste	52,46	35,27	28,1	2.603
Sureste	8,48	31,18	42,6	7.706
Sur	6,52	17,55	14,8	6.611
Centro-Oeste	7,17	7,47	6,9	5.681

Fuente : Secretaria de Receita Federal

Después de la repartición de ingresos tributarios establecida por la Constitución Federal, el ingreso neto disponible para la Unión, los Estados y los Municipios en el año 2001 representó, respectivamente, 59,3%, 26,5% y 14,2% del ingreso neto total. A seguir vemos un cuadro que presenta la composición de los ingresos tributarios antes y después de las transferencias. La Unión transfiere aproximadamente 10 puntos porcentuales a los niveles subnacionales de gobierno. Los grandes receptadores de las transferencias son los Municipios, una vez que los Estados tienen una pequeña pérdida de aproximadamente 1 punto porcentual, con el mecanismo de transferencia.

Ingresos Tributarios Disponibles - 2001 (después de las transferencias constitucionales)

Potestad	INGRESOS TRIBUTARIOS			
	Recaudación Total		Ingresos Disponibles	
	%	% del PIB	%	% del PIB
UNIÓN	68,7	23,61	59,3	20,38
ESTADOS	26,8	9,21	26,5	9,11
MUNICIPIOS	4,5	1,54	14,2	4,87
TOTAL	100,0	34,36	100,00	34,36

Fuente :Carga Tributaria en Brasil – 2001 (SRF)

Esa redistribución de los ingresos tributarios es complementada por transferencias vía convenios, o sea, transferencias voluntarias - que representan una transferencia federal de recursos a Estados o Municipios (o de recursos estatales para los Municipios) para que esos puedan actuar en actividades de responsabilidad federal (o estatal). Las transferencias vía convenio son normalmente determinadas por ley específica o realizadas voluntariamente entre las diferentes esferas de gobierno.

No obstante los objetivos sociales perseguidos por la legislación, el esquema termina generando situaciones que desincentiva el interés recaudatorio de los estados, tanto por que algunos consideran que parte importante de su recaudación generada es destinada a otras localidades, mientras que en el caso de estados pobres, las elevadas transferencias no generan incentivos para mejorar su sistema de recaudación de tributos.

Costa y Nunes (1999) señalan por ejemplo, que en caso del Fondo de Participación Estatal (FPE), al utilizar el criterio de distribución en vigor, usando coeficientes mínimos y máximos de distribución, se terminan generando casos en que estados con bajo nivel poblacional, terminan recibiendo en conjunto tres veces más que Piauí, el estado más pobre de Brasil⁶². Así, los estados pobres recibieron transferencias desproporcionadamente desiguales, distorsión que genera consecuencias más graves que solo la injusticia cometida con las poblaciones de los estados de menor riqueza, los cuales tendrán menores accesos a los servicios públicos. Este sistema daña el esfuerzo fiscal de varios estados. Costa y Nunes señalan por ejemplo que en el caso del estado de Maranhao, las transferencias del FPE representaron el 60% de sus recursos disponibles.

Asimismo, los mismos autores puntualizan aspectos más alarmantes, como por ejemplo el hecho que tres estados de la Unión después de recibir el FPE terminan obteniendo en términos per cápita mayores recursos que el estado de Sao Paulo que

⁶² Costa y Nunes (1999) mencionan al respecto: "As such, with distribution criterion in vigor, using minimum and maximum coefficients of resource distribution, privileges are given to small states, that is those with smaller population and per capita income. For this reason, the states of Acre, Roraima, Amapá and Tocantins together received Cr\$ 229,7 billion from the SPF in 1991, when their total populatiojn was 1.842.410 inhabitants, while Piauí, the poorest state of the Federation, with 2.581.054 inhabitants, received three times less, thar is CR\$ 72,7 billion". (p.13).

recauda cinco veces más que los tres estados juntos⁶³. Respecto a la administración de tributos, en Brasil hay multiplicidad de órganos con funciones típicas de Administración Tributaria, fruto, principalmente, de su estructura federativa de organización política. El principal órgano de Administración Tributaria es la Secretaría de la Renta Federal (SRF), que es la responsable por la administración de todos los tributos de potestad de la Unión y de las principales contribuciones sociales para la Seguridad Social – a excepción de las contribuciones que inciden sobre la nómina de pagos y sobre el trabajo autónomo. En Brasil, la administración de las contribuciones sociales que inciden sobre el trabajo es de potestad del Instituto Nacional de Seguridad Social - INSS, institución vinculada al Ministerio de la Previdencia y Asistencia Social. Los demás miembros de la Federación - Distrito Federal, Estados y Municipios – mantienen administraciones tributarias propias, en el ámbito de los tributos de sus potestades, ejerciendo cada una de ellas todas las funciones inherentes a una administración tributaria. Debe ser resaltado que Brasil posee un Distrito Federal, veintiséis Estados y más de cinco mil quinientos Municipios, cada uno de ellos con su propia administración tributaria. Las recaudaciones por niveles de gobierno pueden ser vistas en el siguiente cuadro.

Administración de los Ingresos Tributarios 2001 Recaudación

	R\$ Mil millones	% del PIB	%
Unión	279,6	23,61	68,72
Administrada por la SRF	191,1	16,14	46,97
Administrada por el INSS	64,3	5,43	15,80
CEF (FGTS)	21,1	1,78	5,18
MEC (Salario-Educación)	3,1	0,26	0,77
Estados (26 Estados + DF)	109,0	9,21	26,80
ICMS	94,3	7,96	23,17
Demás	14,7	1,24	3,61
Municipios (5.500)	18,2	1,54	4,48
Total	406,9	34,36	100,00

Fuente: Carga Tributaria en Brasil 2001.

⁶³ Costa y Nunes (1999) señalan situaciones altamente distorsionantes en el caso del ICMS (TGCMS en inglés): "What stimulus to fiscal effort can a state that receives from the SPF a volume of resources 9.5 times greater than the TGCMS revenue have? Why upset the tax payers (and voters) by collecting taxes when the revenue sharing guarantees a per capita revenue superior to that of the richest state in the country (Sao Paulo)? What sense does it make for a state in this situation to undertake an inspection, modernization of structure, or the charging of a tax debtor?" (p.13).

Para dar soporte a sus actividades, la Administración Tributaria en Brasil está utilizando en gran escala la “tercerización” de tareas intermediarias. Como ejemplo, podemos mencionar: la impresión, distribución o venta de formularios por empresas privadas, bien como la recepción de declaraciones y el recibimiento de tributos por intermedio de la red bancaria. La SRF tiene prácticamente toda su recaudación procesada a través de la red bancaria.

El sistema de “retención en la fuente” es también de larga utilización en el modelo tributario brasileño; por ese mecanismo, la legislación transfiere a terceros la responsabilidad por el cobro de varios tributos, sobre todo los relativos a los rendimientos del trabajo y del capital. También, para algunos productos específicos (cigarros, bebidas, combustibles, productos farmacéuticos, automóviles y otros), es utilizado, tanto por la SRF como por las administraciones tributarias estatales, el criterio de la “sustitución tributaria”, a través del cual la legislación elige, entre los muchos agentes que interfieren en determinada cadena de producción/distribución, aquel que, por ofrecer mayor seguridad con relación al cumplimiento de la obligación tributaria, será el sujeto pasivo responsable por la recaudación de todo tributo relacionado con aquella cadena productiva, incluso sobre hechos imponderables que ocurren posteriormente. Por medio del mecanismo de sustitución tributaria, la legislación convierte tributos típicamente plurifásicos - como el IPI y el ICMS - en monofásicos.

Resumiendo, se pueden obtener algunas lecciones importantes respecto al sistema tributario nacional brasileño:

- Primero que nada, las finanzas públicas son sumamente descentralizadas, otorgándole amplia independencia a los estados para manejar un importante porcentaje de sus recursos recaudados a través del ICMS, impuesto del tipo valor agregado, que representa cerca del 80% de su presupuesto. Esta independencia, sin embargo, ha hecho que los estados no le presten mayor importancia (recaudatoria y administrativa) a otro tipo de recursos que podrían tener relación directa con servicios que el estado provea directamente.
- Otro aspecto, que cabe destacar, es que la combinación de elevada independencia con el mecanismo particular del impuesto al valor agregado,

terminan configurando un sistema bastante complejo, trayendo consecuencias en el cumplimiento de las obligaciones, dificultando la administración, recaudación y fiscalización, dados los diferentes tratamientos establecidos (tasas impositivas y beneficios tributarios). En este sentido, por ejemplo, el gobierno de Lula ha presentado en abril del 2003 un proyecto de **reforma tributaria**,⁶⁴ que busca uniformizar las legislaciones estatales, buscando que éstas sean reguladas a nivel nacional. De esta manera, el ICMS pasaría a ser regulado por ley federal en coordinación con un órgano colegiado compuesto por los representantes de los estados y el distrito federal, prohibiéndose expresamente leyes estatales autónomas. En esta línea se ha propuesto la uniformización de las tasas del ICMS que serán de un máximo de cinco, regulados por patrones nacionales cuya definición estará en manos del Senado Federal.

- Asimismo, la propuesta de reforma tributaria, busca cambiar el esquema del IGV- destino por uno de origen sólo para las operaciones interestatales, de tal manera de evitar los problemas discutido en párrafos anteriores relacionados al “paseo de facturas”. Así, el sistema cobraría dentro del estado exportador-interstatal, el ICMS incluyendo la parte que bajo el método anterior se cobraría en el estado de destino. La reforma tributaria también propone alinear directrices respecto a la uniformización y simplificación de criterios para la concesión de beneficios e incentivos fiscales a fin de evitar la “competencia predatoria” entre los Estados, y así lograr mayor eficiencia en su recaudación⁶⁵.
- Finalmente, el esquema complejo del sistema de coparticipaciones, genera un mecanismo difícil de administrar. A ello se le añade el hecho de generar situaciones de injusticia e incompatibilidad entre las localidades donde se generan los recursos (recaudación) y los ingresos que están disponibles para otras (recaudación +/- transferencias). La manera como está diseñado el sistema en Brasil exacerba las distorsiones en este último punto.

⁶⁴ Ministerio de Fazenda y Casa Civil da Presidencia da República (2003-A), referido al proyecto de Reforma Tributaria presentado el 30 de abril del 2003 y que a la fecha continúa en debate en el Congreso.

⁶⁵ Ministerio de Fazenda y Casa Civil da Presidencia da República (2003-B).

3. Colombia

El proceso de reforma tributaria en Colombia fue llevado a cabo durante la década de los ochenta de manera gradual. Comparado con los casos anteriormente revisados, se puede observar que a nivel del sistema tributario, existe una escasa autonomía, donde en pocas ocasiones las entidades territoriales definen la base imponible y las tasas. No obstante, el hecho que los departamentos manejen algunos tributos de base tributaria amplia, como algunos relacionados al consumo, permite un mayor financiamiento propio a nivel subnacional que en el caso argentino. Ello, sin embargo, no quita el hecho que se hayan generado algunos elementos de debilidad administrativa, tal como lo indica diferentes informes que revelan problemas en el desempeño de las funciones tradicionales de la administración tributaria sino también en la organización interna de la misma⁶⁶.

Así, a partir de la descripción del caso colombiano, podrá apreciarse la restricción que posee el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales para el manejo de los tributos así como la superposición de tributos similares en diferentes niveles estatales que restan eficiencia a la economía. De manera similar al caso argentino, el escaso poder recaudatorio a nivel subnacional, lleva a la necesidad de la complementariedad de los recursos presupuestarios mediante el uso de esquemas de **transferencias territoriales**, que como veremos, también se encarga de generar mayores distorsiones.

Teniendo en consideración lo anterior, podemos observar que a nivel del **gobierno central** se concentran los tributos de mayor representatividad, tales como el IVA, el impuesto sobre las rentas, los tributos sobre el comercio exterior y los que gravan las planillas de los trabajadores. Respecto a las empresas, o **impuesto a las sociedades**, la tasa es del 35% sobre la renta gravable que viene dada por la suma de los ingresos ordinarios y extraordinarios menos los costos y deducciones. En el caso del **impuesto a las personas**, funciona con una tabla progresiva que va desde un tipo del 0% para ingresos de 9 millones de pesos anuales hasta un tipo del 35% para ingresos de 40 millones 200 mil pesos.

Respecto al **IVA**, este funciona bajo un esquema de valor agregado. La tarifa general es del 16% y para los vehículos hay tarifas que oscilan entre el 20% y el 60%. Están

sujetos los bienes y servicios nacionales y los importados. En las importaciones el IVA se paga junto con los derechos de aduanas, en el momento de la nacionalización, sobre el valor CIF más los aranceles. Los alimentos y otros productos básicos están exentos.

Una diferencia del caso colombiano con respecto de otros países es que los impuestos sobre los **consumos específicos** son una facultad tributaria subnacional. No obstante, las facultades tributarias territoriales son limitadas, tanto respecto a la introducción de nuevos impuestos como a la determinación de bases imponibles, tasas e incluso el destino de los recursos, por lo cual la variable más importante bajo decisión territorial es la administración tributaria.

La estructura de los ingresos fiscales en Colombia para el 2000 señalan un valor como porcentaje del PBI de 14,4%. En términos de participación, se observa que de este total, el 1,0% del PBI corresponde a la recaudación departamental y 1,4% del PBI corresponde a los gobiernos municipales⁶⁷.

A nivel **departamental**, los departamentos colombianos se encargan de la administración de once tributos, principalmente; no obstante la mayor parte de los ingresos se concentra en los cuatro primeros obteniéndose más del 80% de los ingresos tributarios departamentales:

- Consumos de licores, cervezas y tabaco
- Timbre sobre vehículos
- Registro de contratos y actos comerciales
- Faena de ganado
- Sobretasa al consumo de cigarrillos
- Tributos sobre los juegos de azar

La administración de los impuestos sobre el consumo de cerveza, licores y tabaco está en manos de los departamentos; no obstante ello, la administración se da con claros límites, considerando que para que el impuesto tenga efectividad –debido a la movilidad de la base imponible – se debe gravar sobre la oferta de los productos; es decir, a la salida de fábrica para los bienes de origen local y su ingreso en el país en el caso de la mercadería importada

⁶⁶ Bès et al (1998) y FMI (1995).

⁶⁷ Echevarría et al (2002)

Para facilitar la administración del tributo, se uniformizó el tratamiento de las bases imponibles y tasas. En este sentido, se definió la base imponible como el precio de venta al detallista de los productos, salvo en ciertos casos donde se identificaron productos representativos de cada grupo fijándose precios indicativos para ellos, mientras que para los bienes importados se empleó la declaración de aduana, a la cual se agregaba un margen. Respecto a las tasas, la cerveza y el tabaco están gravados con alícuotas del 48 por ciento y del 55 por ciento respectivamente. En el caso de los licores, se definió una escala en función del contenido de alcohol de las bebidas, de 2.5 a 35 grados, con alícuotas que van del 20 por ciento al 40 por ciento del valor del precio de fábrica o de importación del producto.⁶⁸

Respecto al destino del impuesto, la legislación ha tratado de relacionar el pago de los tributos con beneficios directos a la población. Así, una parte de lo recaudado por estos tributos tiene un destino asignado previamente:

- Consumo de cerveza, 8 puntos de la tasa deberán destinarse a financiar servicios de salud.
- Los recursos recaudados con la sobretasa que grava el consumo del tabaco, la cual se destina a financiar actividades deportivas.
- La recaudación originada por el consumo de licores es de libre disponibilidad.

Ya con menor peso recaudatorio, los departamentos cuentan con ***el impuesto de registro***, que grava la inscripción de actos, contratos o negocios jurídicos que se registren en las oficinas de registro de instrumentos públicos o en las cámaras de comercio. La base imponible está determinada por el valor incorporado en el documento sujeto a registro. En este ámbito, los departamentos cuentan con cierta potestad respecto al manejo de las tasas, dado que éstas son fijadas por las asambleas departamentales de acuerdo a lo que cita la ley. Es importante destacar el contexto administrativo detrás de este mecanismo impositivo, en el cual registros públicos y las cámaras de comercio actúan como agentes de retención de dicho impuesto, siendo responsables de liquidarlo, recaudarlo y transferir posteriormente los importes y soportes documentales a los departamentos, que retienen las funciones de fiscalización del mismo. Este impuesto también tiene un esquema de preasignación de acuerdo a la ley, aunque la relación tributo-beneficio no queda claramente establecido:

- 30 % del tributo destinado a servicios de salud
- 50% de los ingresos se destinan a fondos territoriales de pensiones.

En el **ámbito municipal**, las características señaladas al analizar el régimen tributario departamental se repiten a nivel municipal. En este sentido, se comprueba la existencia de un número excesivo de gravámenes a cargo de los gobiernos locales, una fuerte concentración de la recaudación alrededor de un número relativamente pequeño de éstos, y las escasas facultades en materia de determinación de bases imponibles, alícuotas y destino de los fondos.

Según indica Bès et al (1998), la concentración de los ingresos tributarios es aún mayor que en el caso de los departamentos, dado que aproximadamente un 80% de la recaudación municipal en 1995 procedió de la recaudación del impuesto predial y a la industria y comercio. Adicionalmente existe una sobre tasa a la gasolina la cual recibe tratamiento de ingreso no tributario. Esta ley autoriza a los municipios y a los distritos a establecer una sobre tasa al precio del combustible automotor, hasta un nivel máximo del 20% del mismo. La recaudación estará preasignada al mantenimiento y construcción de vías públicas y a la construcción de proyectos de transporte masivo. A raíz de la facultad territorial en la determinación de la sobre tasa y en el nivel de la misma, surge la necesidad de coordinación entre los municipios y distritos. En primer lugar, las localidades vecinas deberán tener sobre tasas similares a efectos de impedir la elusión del gravamen en el caso de diferenciales importantes de las alícuotas. Por su parte, si bien se facilitaría la administración de la sobre tasa al definir al sujeto pasivo en las refinerías de petróleo o en las distribuidoras de combustibles, la falta de uniformidad exige imponerla a nivel minorista para evitar prácticas de arbitraje entre los proveedores de combustibles.

Con respecto al **impuesto predial**, la base imponible es el valor catastral, empleándose el sistema de auto valúo de la propiedad con resultados alentadores desde el punto de vista de la recaudación, teniendo como incentivo al contribuyente para declarar valores de la propiedad superiores a los catastrales, el hecho que la misma sea utilizada como garantía de operaciones financieras. En general, el impuesto está en función a una escala progresiva definida en función del valor y uso de la propiedad correspondiente.

⁶⁸ Bès et Al (1998)

El **impuesto a la industria y el comercio**, que es el otro ingreso tributario significativo en los municipios colombianos, cuenta como base imponible los ingresos brutos del año anterior. Este esquema, sin embargo, es del tipo cascada, lo cual lleva a la sobre acumulación de carga tributaria sobre los agentes. Adicionalmente, la presencia de este tipo de tributo puede incentivar escenarios de elusión, a partir de la integración vertical de la actividad económica.

Se puede observar en general, tanto a nivel municipal como departamental, una escasa autonomía tributaria, donde en pocas ocasiones las entidades territoriales definen la base imponible y las tasas. Ello se relaciona básicamente con elementos de debilidad administrativa, tal como lo indica diferentes informes que revelan problemas en el desempeño de las funciones tradicionales de la administración tributaria sino también en la organización interna de la misma⁶⁹.

Según el análisis de diferentes autores, el grado de autonomía que poseen los gobiernos subnacionales para el manejo de los tributos es bastante limitado⁷⁰. Así, se observa una escasa autonomía de los departamentos con respecto al control efectivo del tributo a través de sus cuatro pilares, según se verá más adelante: base imponible, tasa, uso de los recursos y administración. Así, Echevarría (2002) señala varias limitaciones del régimen tributario territorial, como por ejemplo, el hecho de contar con un excesivo número de impuestos ineficientes y que generan pocos recursos. Incluso se señala que departamentos y municipalidades administran impuestos de muy similar naturaleza. Asimismo, el poder tributario permanece altamente centralizado; y, administrativamente hablando, se puntualiza que éste es sumamente fragmentado, organizado por impuestos en lugar de funciones las mismas que se sobreponen entre divisiones, sin existir un programa sistemático de inspecciones y recaudación.

El escaso poder recaudatorio de los sistemas tributarios subnacionales, lleva a la necesidad de la complementariedad de los recursos presupuestarios mediante el uso de esquemas de **transferencias territoriales**. La Constitución de 1991 sentó las bases del régimen vigente de transferencias de recursos. Se calculan como porcentaje de los ingresos corrientes, definidos como la totalidad de los ingresos tributarios y no tributarios percibidos por el gobierno central. El sistema de transferencias está expresado en cuatro mecanismos: Situado Fiscal, que representa el mayor volumen

⁶⁹ Bès et al (1998) y FMI (1995) acumulación importante documentación al respecto.

⁷⁰ Bès et al (1998) y Echevarría (2002) discuten esta problemática del esquema de descentralización fiscal de impuestos.

de transferencias del sistema; Participaciones Municipales; Cofinanciamientos; y Regalías.

Esquemas de Transferencias
% del PBI

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Situado Fiscal	1.7	2.0	2.1	2.2	2.2	2.6	2.4	2.3	3.1	2.6
Participación Municipal	0.9	1.1	1.3	1.2	1.3	1.5	1.6	1.8	2.1	1.9
Cofinanciamiento	0.4	0.5	0.5	0.6	0.7	0.9	0.6	-.-	-.-	-.-
Regalías	-.-	-.-	-.-	-.-	-.-	0.5	0.5	0.5	0.8	1.1

Fuente: Echaevarría (2002)

El esquema del **situado fiscal** fue creado en 1968, como una transferencia a la educación regional y fondo de salud, pero los departamentos no recibían los recursos directamente. La constitución de 1991 definió la entrega directa a las regiones y se estableció que el monto a transferirse a los departamentos y municipalidades debería ser un porcentaje de los ingresos corrientes hasta alcanzar el 46,5% en el 2002.

Transferencias de los Ingresos del Gobierno Central
Constitución 1991
% de los Ingresos Corrientes

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Participaciones (Municipalidades)	14	15	16	17	18	19	20	21	22	22
Situado Fiscal (Departamentos)	22.5	23	23.5	24.5	24.5	24.5	24.5	24.5	24.5	24.5
Total	36.5	38	39.5	41.5	42.5	43.5	44.5	45.5	46.5	46.5

Fuente: Echevarría (2002)

El destino de los recursos está asignado de antemano, tanto respecto a los sectores como en la proporción con que se distribuye en cada uno de estos sectores. Existe un elemento de libre disponibilidad que permite decidir a los municipios la forma de

distribuir el 20 por ciento de los recursos a fin de expresar las preferencias locales en materia de cobertura y disponibilidad de recursos alternativos.

La **participación municipal**, representa transferencias a las municipalidades, designadas a financiar los gastos corrientes y la inversión en servicios básicos (salud, educación. Provisión de agua, saneamiento, deporte y cultura). El porcentaje de los ingresos a ser transferido a municipalidades representó 14% en 1993 y se incrementó a 22% en el 2002. La distribución geográfica siguen una fórmula complicada. Como en el caso del Situado, las participaciones son por la mayor parte destinado, y las municipalidades pueden destinar libremente sólo el 20% de estos recursos.

Distribución Geográfica de la Participación Municipal

x%		Territorios indios (la participación está determinada por cierto monto del ingreso per cápita)	
5%		Municipalidades con menos de 50 mil habitantes	
1.5%		Municipalidades del Río Magdalena	
0.1%		Federación Colombiana de Municipios	
		Criterio de Distribución	
(93.4 - x) %	60%	20% De acuerdo a la población con necesidades básicas insatisfechas	
		40% De acuerdo a los índices de pobreza relativa	
	40%	22% Población/ Total Nacional	
		6% De acuerdo a la eficiencia fiscal	
		6% De acuerdo a la eficiencia administrativa en la oferta de servicios públicos	
		6% De acuerdo a la evolución del indicador de calidad de vida	

Fuente: Echevarría (2002)

Los elementos para distribuir los recursos entre las entidades territoriales también están definidas en la ley, en base a parámetros sobre los criterios de distribución en función de indicadores de demanda, pobreza, incentivos al esfuerzo fiscal y a la eficiencia de las entidades territoriales. Se buscó favorecer a las entidades territoriales de menor población, y se asignó un 15% del monto a repartirse en partes iguales entre todos los departamentos y distritos especiales, independientemente del tamaño de su población. Algo similar ocurre a nivel municipal, al distribuir el 5% y el 1,5% de los recursos entre los municipios con una población inferior a los 50.000 habitantes y los ribereños del Río Magdalena respectivamente.

La preasignación de recursos hacia actividades específicas si bien tuvo como objetivo asegurar la satisfacción de las preferencias del gobierno central, bajo un concepto de objetivos nacionales, podría entrar en colisión con un objetivo que se menciona en la

teoría de la descentralización, referida a las preferencias de los gobiernos subnacionales, imponiéndose rigideces en la política fiscal. Adicionalmente, el esquema de transferencias asociado a los ingresos corrientes, hace mucho más lejana la falta de correspondencia entre los montos transferidos y los costos absolutos de provisión de los servicios, al repartirse primero geográficamente y luego sectorialmente. Un elemento adicional mencionado por Bès et al (1998) es el referido a la introducción de elementos cíclico no deseado en las transferencias, empleadas parcialmente en la financiación de gastos corrientes de difícil reducción durante períodos de contracción económica. Este punto es discutido de manera más detallada en el análisis de la teoría de la descentralización de ingresos⁷¹.

Un elemento que se mencionara como criterio para la definición de transferencias, era el esquema de incentivos a los gobiernos subnacionales. Los incentivos que se deben imponer para la adquisición de mayores transferencias, debieran estar atados al esfuerzo fiscal, fundamentalmente de ingresos, que realicen las provincias. Sin embargo en Colombia, este esfuerzo es definido como el nivel del gasto en salud y educación financiado con recursos diferentes a las transferencias recibidas, ponderados según el grado de desarrollo territorial; por lo cual, el instrumento empleado para incentivar el esfuerzo fiscal apunta al gasto, debido a que éste mejora el desempeño del indicador.

Finalmente, la complejidad de las fórmulas utilizadas para distribuir las transferencias entre los gobiernos subnacionales, restan transparencia al proceso, limitando la relación entre transferencias recibidas y *accountability*. La fórmula incluye una serie de indicadores que le quitan objetividad y horizonte a la misma. Estos elementos comprenden: necesidades básicas insatisfechas, pobreza, tamaño de la población, eficiencia fiscal y administrativa y progreso en la calidad de vida. Adicionalmente, muchos municipios han tenido problemas en invertir los recursos de las transferencias en las actividades establecidas por ley.

Otro problema específico de los esquemas de transferencia, es el conocido como “pereza fiscal”, o también llamado ausencia de *willingness to tax*⁷², argumentándose que no existen incentivos necesarios para elevar la recaudación tributaria subnacional cuando las entidades reciben transferencias de manera automática. Bès et al (1998), y

⁷¹ Stein (1997) detalla los problemas de prociclicidad generada por el diseño de esquemas de transferencia.

⁷² Mc Lure (1999) y Stein (1997)

Sánchez y Olivera (1995) muestran resultados que coinciden con esta hipótesis, quedando claro que no existen incentivos adecuados para promover una recaudación tributaria territorial mayor, y que ello puede haber ocasionado que algunas entidades en Colombia no realicen el máximo esfuerzo para mejorar sus sistemas tributarios locales.

El **fondo de cofinanciamiento**, fue establecido como un sistema de transferencias en 1992, permitiendo a los gobiernos centrales alcanzar prioridades específicas para ser ejecutadas a nivel territorial. Los niveles de fondos y composición son definidos por el poder ejecutivo y asignados a través de negociaciones a nivel del Congreso. Una vez definidos, los ministerios determinan los aspectos técnicos, financiero y condiciones institucionales. Las municipalidades identifican, formulan y ejecutan los proyectos, mientras los departamentos coordinan, promueven, planifican y los evalúan. La asignación de los recursos a los fondos y su distribución geográfica están caracterizadas por un proceso arbitrario, sujeto a una fuerte presión política. Existen partidas globales que corresponden a asignaciones direccionadas por congresistas específicos, que representan alrededor del 20% del total de los recursos asignados a través de los fondos en 1996.

Otro de los mecanismos de asignación de recursos subnacionales es el de las **regalías**. Las regalías representaron aproximadamente el 8,0% de las fuentes de financiación municipal. El monto de las regalías mínimas se define como un porcentaje del valor de la producción en boca o borde de la mina o pozo, siendo su precio fijado por el Ministerio de Minas y Energía. Los bienes cuya explotación está sujeta a regalías, así como los respectivos porcentajes del valor de producción, son:

- hidrocarburos (20%)
- carbón (10% si la explotación es superior a 3 millones de toneladas anuales, 5% si es inferior)
- níquel (12%)
- hierro y cobre (5%)
- oro y plata (4%)
- oro de aluvio en contratos de concesión (6%)
- platino (5%)
- sal (12%)
- calizas, yesos, arcillas y gravas (1%)
- minerales radioactivos (10%)

- minerales metálicos (5%)
- minerales no metálicos (3 %).

Con las proporciones establecidas y aplicadas, las regalías se reparten entre dos grandes grupos. Por un lado, un porcentaje se destina a los departamentos y municipios productores, así como a los municipios o distritos portuarios. El resto se destina al Fondo Nacional de Regalías (FNR), que es un fondo creado para la financiación de proyectos específicos en el resto de las entidades territoriales.

Distribución de regalías (%)

	H1	H2	C1	C2	FE	CU	PP	AU	SAL
Dpto. productor	47,5	47,5	42,0	45,0	50,0	20,0	40,0	5,0	20,0
Municipio productor	12,5	25,0	32,0	45,0	40,0	70,0	50,0	87,0	60,0
Municipio portuario	8,0	8,0	10,0	10,0	2,0	2,0	0,0	0,5	5,0
FNR	32,0	19,5	16,0	0,0	8,0	8,0	10,0	7,5	15,0

Nota: H1 representa hidrocarburos si la producción es superior a los 20.000 barriles promedio mensual diario, H2 si es inferior a los 20.000. C1 representa carbón si la explotación es superior a los 3 millones de ton. anuales, C2 si es inferior. FE significa hierro, CU es cobre, PP son piedras preciosas, AU representa oro, plata y platino, y SAL significa explotación de sal.
Fuente: Ley 141, 1994.

Los departamentos productores deben destinar el 100% de los recursos a la inversión en proyectos prioritarios contemplados en los planes de desarrollo departamentales o municipales. No obstante, si no se alcanzan las coberturas mínimas en salud, educación, agua potable y alcantarillado, los departamentos deben asignar al menos el 50% de las regalías a estos sectores. Por su parte, los municipios productores y portuarios deben destinar los recursos de regalías a la inversión en proyectos de desarrollo municipal, dando prioridad al saneamiento ambiental y a la construcción y ampliación de la estructura de los servicios de salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos esenciales. Los municipios deben destinar por lo menos el 80% de las regalías a los sectores en los que no se hayan alcanzado los niveles de cobertura mínima.

El FNR debe asignar el 15 por ciento de sus recursos a la financiación de proyectos regionales de inversión en energía, el 12,625% para otros proyectos de destinación específica, el 10% para la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, y un máximo de 0,5% para los gastos de funcionamiento del FNR. El resto (61,875%) se utiliza para la promoción de la minería, la preservación del medio

ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión cuya elegibilidad es definida por el CNR.

Este tema de la pereza fiscal, también es observado en el caso de las regalías, observándose también que los departamentos que reciben los mayores montos de regalías son aquellos que recaudan relativamente menos impuestos, por lo que se afirma que las regalías desincentivan a los gobiernos a colocar impuestos. Tal como menciona Bès et al (1998), la excesiva dependencia de las regalías ha motivado que una parte importante de estos ingresos se destine a cubrir los gastos de funcionamiento del departamento, afectando a los niveles de inversión.

El caso colombiano nos deja algunas lecciones a tener en cuenta para procesos descentralizadores futuros:

- El divorcio entre sistema tributario y necesidades de gastos subnacional es una combinación poco adecuada para generar responsabilidad a los gobiernos descentralizados respecto al desarrollo de estructuras tributarias subnacionales que permitan un mayor financiamiento propio.
- En los casos donde se ha brindado cierta autonomía tributaria a los gobiernos subnacionales –como en el caso de ciertos impuestos al consumo- la falta de coordinación entre los departamentos y municipios ha llevado a generar situaciones que elevan la carga tributaria de varias actividades económicas. Cierta coordinación siempre es necesaria dentro de la autonomía.
- Los sistemas de transferencias muy apegados a criterios sociales pobremente definidos en un caso, o demasiados complejos en otros, se terminan convirtiendo en esquemas que no logran alcanzar los objetivos redistributivos planteados, genera ineficiencias económicas innecesarias y refuerza la irresponsabilidad fiscal de los gobiernos (“pereza fiscal”).

C. Propuesta de Esquema de Asignación de Recursos

El Perú viene experimentando un agresivo programa de descentralización en los últimos dos años, acelerándose a partir de la elección de las autoridades regionales y la transferencia progresiva de poderes, establecido en la Ley de Bases de la Descentralización y en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Se ha revisado en las secciones previas las experiencias en cuanto a la asignación de recursos en la región, así como las consideraciones teóricas que según la literatura, debe tenerse en cuenta en el diseño de esquemas descentralizados. Existen una serie de precondiciones, que lamentablemente el gobierno no ha tenido tiempo de impulsar previamente al proceso que ya está en marcha, debido a una serie de elementos políticos, económicos y sociales.

En esta sección se discutirá bs lineamientos que bajo el escenario actual, deberían considerarse en el proceso de asignación de ingresos de manera descentralizada. Para ello, se tomará en cuenta los esquemas tributarios y de transferencias que vienen funcionando a nivel de gobiernos bcales; los que han sido recientemente definidos en la legislación; y, los que deberían incorporarse para dar mayor viabilidad al proyecto.

1. Las Relaciones Descentralizadas a Nivel Regional

Hasta antes del proceso de descentralización recientemente puesto en marcha, el único criterio de asignación de recursos para las regiones se daba a través de transferencias directas, en su mayoría de carácter discrecional. Esto se pudo percibir; tanto en el esquema de regionalización de inicios de los noventas (que nunca llegó a ser implementado en su totalidad), como el que puso en marcha el gobierno de Fujimori con la creación de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR). Así, como indica Carranza (2001), las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos desconcentrados regionales se han venido dando de manera muy jerárquica, a través de la asignación directa de recursos en el presupuesto nacional. Las estadísticas muestran que el peso de las transferencias en los ingresos percibidos por los CTARs durante el período 1998-2002, tuvieron una amplia participación, que en promedio se ubica en 87,1%.

Recursos de los Gobiernos Regionales

Estructura % 1998-2002

Transferencias	87.1
Otros Recursos	12.9
Total	100.0

Fuente: SIAF

Un cambio significativo, sin embargo, se puede percibir a partir del nuevo esquema de descentralización a partir de la Ley de Bases (Ley 27783) y la modificación constitucional (Ley 27680), donde se plantea la forma como las regiones y gobiernos locales pasarían a financiarse. En el ámbito regional, las leyes dejan delineado el marco para que el Congreso defina los impuestos con los cuales contarían este nivel de gobierno, y también define algunas transferencias con las cuales las regiones podrían empezar a financiar sus actividades: participación sobre los canon minero, hidroenergético y forestal.

Así, el marco legal mencionado indica que los bienes y rentas de los gobiernos regionales están compuestos por los bienes y muebles de su propiedad; las asignaciones y transferencias específicas para su funcionamiento establecidas en la Ley de Presupuesto; los tributos creados por ley a su favor; los derechos económicos que se generen por las privatizaciones y concesiones que otorguen, y aquellos que perciban del gobierno nacional por el mismo concepto. Asimismo, la legislación específica que los gobierno regionales cuentan con recursos asignados, en una proporción, por concepto del Canon. Asimismo, también se indica que puedan contar con fuentes de endeudamiento, aunque las de origen externo deberán tener aval o garantía del estado.

En otro tanto, el nuevo marco indica que el poder ejecutivo, en el marco de la reforma tributaria y la política de descentralización fiscal, propondrá al Congreso para su aprobación los tributos regionales cuya recaudación y administración será de cuenta directa de los gobiernos regionales. Asimismo, se contempla la posibilidad que los gobiernos puedan suscribir convenios con Sunat, orientados a mejorar la fiscalización y la recaudación de los tributos.

Un elemento a resaltar en el nuevo esquema, dentro de los recursos con que contarán los gobiernos, es la creación del Fondo de Compensación Regional (FONCOR). Este fondo tiene como constitución inicial: los recursos financieros correspondientes a todos los proyectos de inversión de alcance regional; y, el 30% los recursos provenientes del proceso de privatización y concesiones. Este fondo se distribuye proporcionalmente entre todos los gobierno, en función a factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones.

Otro de los recursos con que cuentan las regiones, aunque no de administración directa, es el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE), destinado a promover el financiamiento y cofinanciamiento de proyectos de desarrollo compartido entre los distintos niveles de gobierno, cuya administración estará a cargo del Consejo Nacional de Descentralización. El FIDE se constituye inicialmente, también, con el 30% los recursos provenientes del proceso de privatización y concesiones. En resumen, se puede decir que este esquema inicial de asignación de recursos para las regiones, constituye un primer paso dentro de un esquema más amplio de descentralización fiscal. El esquema del canon -cuyo funcionamiento se verá en la siguiente parte- para las regiones constituye sin embargo un elemento que deberá ser revisado con mucho más detalle a fin de evitar algunos efectos no deseados que pueden generarse a partir de esquemas que gravan a los recursos naturales, dado fundamentalmente su alto grado de prociclicidad.

Finalmente, respecto al FONCOR y al FIDE, se debiera buscar que el índice de distribución considere, además de criterios de equidad, otros relacionados al esfuerzo fiscal de las regiones y/o cumplimiento de objetivos, a fin de generar incentivos adicionales en la administración del sistema tributario que dependa de los gobiernos regionales (cuando ya se hayan definido) a fin de que puedan acceder a los fondos establecidos.

2. Las Relaciones Descentralizadas a Nivel Municipal

A nivel municipal existe un esquema parcial de descentralización fiscal que permite que las municipalidades adquieran cierto grado de libertad en el manejo de ingresos tributarios y no tributarios; y al mismo tiempo perciban transferencias por parte del gobierno central a través de la participación en la recaudación de ingresos

administrados a nivel nacional. El marco legal sobre tributos municipales se resume en la Ley de Tributación Municipal o D.L. 776 y modificatorias establecidas en el DS 023-2003-EF, las leyes 27630 y 27616. La Ley Orgánica de Municipalidades, aprobada en junio pasado, brinda el marco general de acción y precisa elementos administrativos como la posibilidad de firmarse convenios con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). Asimismo, la Ley 27783 – Ley de Bases de Descentralización, establece los lineamientos generales de los bienes y rentas municipales a su favor, mencionándose: los bienes muebles e inmuebles de su propiedad; los tributos creados por ley a su favor; las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por su Concejo Municipal, los que constituyen sus ingresos propios; los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal; los recursos asignados por concepto de canon y renta de aduanas; las asignaciones y transferencias específicas establecidas en la Ley Anual de Presupuesto; los recursos provenientes de sus operaciones financieras; y, otros que determine la ley. Analizando los recursos con que cuentan los gobiernos locales, se observa que éstos son sumamente dependientes de las transferencias establecidas por el gobierno central, que para el período 1998-2002 tuvieron una participación del 50,4%. Cabe indicar que esta estadística subestima la representatividad de las transferencias en la mayoría de municipalidades del país. Así, éste rubro puede incluso superar el 60% del total de recursos contables si se excluye de la estadísticas a la provincia y los distritos de Lima Metropolitana, donde las transferencias sólo representan el 20% de sus recursos.

Recursos de los Gobiernos Locales

Estructura % Promedio 1998-2002

Recursos recaudados de forma directa	30.1
Otros impuesto municipales	12.2
Transferencias	50.4
Canon	5.9
Rentas de Aduanas	0.7
Foncomun	34.4
Donaciones y otras transferencias	9.4
Operaciones oficinas de crédito	7.3
Total	100.0

Fuente: Contaduría Pública de la Nación

Respecto a los **ingresos directamente recaudados**, son de dos características: tributarios y no tributarios. Bajo el ámbito tributario las municipalidades provinciales y distritales cuentan fundamentalmente con tasas e impuestos. Dentro del rubro de tasas, las municipalidades consideran pagos que implican prestaciones directas por parte de los municipios en ámbitos de limpieza, parques-jardines y serenazgo; licencia de funcionamiento; licencia de operación de rutas; y derechos.

Respecto los impuestos, las leyes vigentes contemplan seis impuestos bajo administración directa de las municipalidades. Ellos son, el impuesto predial, impuesto vehicular, impuesto al alcabala, impuesto a las apuestas, impuesto a los juegos y el impuesto a los espectáculos públicos. Adicionalmente, la ley también pone en el ámbito administrativo de las municipalidades provinciales el impuesto a las máquinas y tragamonedas; aunque dando la posibilidad de que éstas puedan delegar esta facultad a la SUNAT a través de convenios que se celebren para tal efecto. El destino de este impuesto es de carácter coparticipativo, destinándose el 30% a las municipalidades provinciales; 30% a las distritales; 28% al Tesoro Público; 8% para el para el Ministerio de Industria Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (MITINCI); y el 4% para el Instituto Peruano del Deporte (IPD).

La legislación hace precisión sobre otro tributo cuya administración directa está en el ámbito de la Sunat, que es el *impuesto a los casinos* que se encuentra. El destino de dichos impuestos, luego de la aplicación del porcentaje que le corresponde a Sunat se distribuye de la siguiente manera: 30% constituyen ingresos directamente recaudados para las municipalidades provinciales en las que se ubiquen establecimientos donde se explote los juegos de casinos; 30% constituyen ingresos de las municipalidades distritales; 18% son ingresos del MITINCI; 20% para el Tesoro Público y 4% para el IPD.

Respecto al impuesto a los casinos e impuesto a las máquinas tragamonedas, se observa una participación de demasiadas entidades en la recaudación del tributo, sin justificación clara de ello. Esta situación es innecesaria considerando que existen otras modalidades más transparentes para financiar a los diferentes entes. En general, sería conveniente, que los ingresos por dichos impuestos fueran destinados directamente a los gobiernos locales.

El impuesto predial es el más importante del esquema tributario municipal. Su asignación administrativa a las municipalidades guarda sentido con los principios

teóricos revisados en las secciones anteriores; siendo uno de los aspectos el hecho de que se aplica sobre bases tributarias inmóviles lo que facilita su administración y elimina distorsiones. Sin embargo, hay que notar que los gobiernos locales en el Perú tienen un grado de autonomía tributaria bastante limitada, lo cual se observa en el hecho que las bases y las tasas son determinadas por el gobierno central. Asimismo, el valor de los aranceles, determinado por el Consejo Nacional de Tasaciones - dependiente del gobierno central- presenta niveles que no obedecen a criterios de mercado.

El segundo impuesto en importancia es el impuesto de alcabala. Hasta hace dos años (antes de la modificaciones realizadas por las leyes 27630 y 27616) se había laxado el control sobre éste, limitándose su obligatoriedad de acreditarse su pago ante notario para proceder al registro público. Ello llevó a que la recaudación por este tributo se redujera ostensiblemente, hecho que sin embargo se ha empezado a revertir desde el año pasado, al reponerse la obligatoriedad de la presentación del pago ante notario. Sin embargo, la gran informalidad existente en el mercado de transferencias y la poca capacidad fiscalizadora de varias municipalidades provinciales, hace que el impuesto recaude por debajo de su potencialidad.

Respecto al impuesto vehicular, este ha venido cobrando importancia recaudatoria en las principales ciudades (especialmente Lima Metropolitana), a partir de la vigencia del DL 776 en 1993 donde se recortaron los ingresos de algunas municipalidades. El impuesto tiene algunas discrepancias respecto a lo que la teoría indica, en particular, respecto al destino de los recursos (que debiera ir directamente a carreteras y caminos), sino también al hecho que se genera una discriminación poco sostenible entre vehículos nuevos y usados, a costa de permitir un parque automotor extremadamente deteriorado, con elevados daños al medio ambiente, así como incremento en los costos de transacción. Al margen de ello, los grados de autonomía y control por parte de los gobiernos provinciales son mayores dado que la base de este impuesto se determina en función a los precios de mercado de los vehículos, siendo así el control mucho más fácil.

El resto de tributos tienen escasa participación en el total, salvo en juegos, apuestas y de esparcimiento (cines, estadios, teatros, etc.). No obstante ello, habría que pensar la razón de existencia de los mismos, además de los efectos recaudatorios. La existencia de tributos específicos como los mencionados, siguiendo la teoría, debería responder ó al pago por algún tipo de servicio, o al resarcimiento por algún daño (externalidad

negativa), generada por la presencia del hecho económico. En el caso de los juegos y apuestas, podría talvez encontrarse alguna elemento de externalidad negativa (relación con consumo de alcohol, comportamientos a desincentivar, etc.) que pudiera justificar la presencia del impuesto. Sin embargo, en el caso de los espectáculos públicos no deportivos, no es tan claro el hecho de porque se tenga que gravar de manera diferente al de otros hechos económicos no gravados con este impuesto. Adicionalmente a ello, es cuestionable también la existencia de interferencia de entidades del gobierno central a través del Instituto Nacional de Cultura, respecto a su capacidad de calificar un espectáculo como cultural, y las consecuencias en relación a que ciertos espectáculos paguen o no impuesto.

Se puede concluir que en el ámbito de asignación de impuestos locales, las municipalidades cuentan con una autonomía restringida dado su escaso margen de maniobra para la creación de nuevos impuestos, donde la opinión de las municipalidades no siempre son tomadas en cuenta.

Ingresos Tributarios Municipales

Hecho Económico	Sujeto del Impuesto	Base Imponible	Alicuota	Destino de los Ingresos	
Impuesto Predial	Propiedad de Predios Urbanos y Rústicos	Las personas naturales o jurídicas propietarias de los predios.	La suma total de los autovalúos que posea el contribuyente en el distrito.	Se calcula aplicando a la base imponible la escala progresiva acumulativa: Hasta 15 UIT – 0,2% 15 < UIT < 60 – 0,6% Más 60 UIT – 1,0%.	El impuesto constituye renta de la Municipalidad Distrital en donde se encuentren ubicados los predios materia del impuesto.
Impuesto de Alcabala	Las transferencias de inmuebles urbanos y rústicos.	El adquirente del inmueble.	El valor de autoavalúo del predio ajustado por el IPM.	3%, siendo de cargo exclusivo del comprador, sin admitir pacto en contrario. A partir del 18 de mayo del 2003 se encuentran inafectas las primeras 10 UITs del valor del autoavalúo del inmueble.	Constituye rentas de las municipalidades provinciales
Impuesto Vehicular	La propiedad de vehículos con antigüedad no mayor de tres años.	Las personas naturales o jurídicas propietarias de los vehículos.	El valor original de la adquisición, importación o de ingreso al patrimonio, el que en ningún caso será menor a la tabla referencial que anualmente aprueba el Ministerio de Economía y Finanzas.	1%, aplicables sobre el valor del vehículo.	Constituye rentas de las municipalidades provinciales
Impuesto a las Apuestas	Los ingresos de las entidades organizadoras de eventos hípicos y similares en los que se realice apuestas.	La empresa o institución que realiza las actividades gravadas.	Se constituye a partir de la diferencia resultante entre el ingreso total percibido en un mes y el monto total de premios otorgados.	La tasa es de 20%	60% para la Municipalidad Provincial 15% para la Municipalidad Distrital donde se desarrolla el evento 25% para el Fondo de Compensación Municipal.
Impuesto a los Juegos	La realización de actividades relacionadas con los juegos de lotería, bingos, rifas y la obtención de premios en juegos de azar.	La empresa o institución que realiza las actividades gravadas.	Para las rifas, bingo y similares: el valor nominal de los boletos o cartones de juego. Para las loterías: monto o valor de los premios.	La tasa es de 10%.	Los ingresos producto de juegos de lotería constituye recursos de la municipalidad provincial. Los ingresos por juegos de bingo, rifas y sorteo constituye recursos de la municipalidad distrital.
Impuesto a los Espectáculos Públicos no Deportivos.	Grava el monto que se abona por concepto e ingreso a espectáculos públicos no deportivos en locales o parques cerrados, a excepción de los autorizados por el Instituto Nacional de Cultura.	Las personas que adquieran las entradas para asistir a los espectáculos Los responsables tributarios son las personas que organizan el evento.	Es el valor de entrada para presenciar el espectáculo.	Taurinos y Carreras de Caballos: 15% Espectáculos Cinematográficos: 10% Otros Espectáculos: 15%.	La recaudación y administración le corresponde a la Municipalidad Distrital en cuya jurisdicción se realiza el espectáculo.

Fuente: Ley 27630, Ley 27616, Dec. Legislativo 776, Ley Orgánica de Municipalidades, Carranza y Otros (2001)

Respecto a las **transferencias**, las principales fuentes con que cuentan los gobiernos municipales son las siguientes: el Fondo de Compensación Municipal; el Programa de Vaso de Leche; la Participación en Renta de Aduanas; el Canon Minero; El Canon Hidroenergético; el Canon Forestal; el Cano y sobre Canon Petrolero; el Canon Gasífero; y el Canon Pesquero. Respecto a estos últimos, en su momento, haremos referencia principalmente al Canon Minero por ser el que tiene una mayor importancia recaudatoria y estar menos focalizado en el territorio nacional, que el resto de esquemas de canon. Asimismo, los mecanismos de transferencia entre las diferentes modalidades, son relativamente similares.

Con respecto al *Fondo de Compensación Municipal*⁷³ (FONCOMUN), éste fue establecido en la Constitución Política del Perú, a fin 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. El FONCOMUN tiene como principal fuente de recursos el Impuesto de Promoción Municipal (IPM) que se recauda bajo el esquema del IGV con dos puntos porcentuales adicionales, y que en promedio constituye cerca del 90% de los ingresos de este fondo. Con menor importancia, el FONCOMUN se nutre también del impuesto al rodaje; del impuesto a las embarcaciones de recreo; y, del veinticinco por ciento del impuesto a las apuestas.

Para la asignación del FONCOMUN a los gobiernos locales, primero se construye un índice provincial para las 194 provincias del país, considerando dos factores: población total y la tasa de mortalidad infantil. Luego, obtenido el índice provincial, se construyen los índices para las municipalidades distritales teniendo en consideración lo siguiente: Se asigna el 20% del índice provincial a la municipalidad provincial, y el 80% restante se distribuye entre todos los municipios distritales de la provincia, incluida la municipalidad provincial (que participa en este rubro como un distrito más). Para la asignación distrital se toman criterios en búsqueda de asignaciones adecuadas a las zonas de mayor pobreza tales como: población, tasa de analfabetismo en personas mayores de 15 años; hogares con al menos un niño que no asiste a la escuela; hogares sin agua dentro de la vivienda; hogares sin desagüe dentro de la vivienda;

⁷³ Base Legal: Constitución Política del Perú (Art. 193º, inciso 4) que establece el FONCOMUN; Decreto Legislativo N° 776 -Ley de Tributación Municipal; Decreto Supremo N° 06-94-EF que fija los criterios de asignación del FONCOMUN; Ley 27298 que fija una asignación adicional mensual para los municipios que reciben menos de S/. 25 000 por FONCOMUN; y, la Ley N° 27616 que establece el FONCOMUN mínimo en 8 UITs.

hogares sin alumbrado eléctrico; hogares con vivienda improvisada; hogares con 3 o más personas por dormitorio, etc. Ya con los 1828 índices (194 de provincias y 1634 distritales), se procede a multiplicarlos por el monto total mensual del FONCOMUN (bolsa nacional), para obtener así la asignación mensual que le correspondería a cada municipio.

Cabe indicar que el 2002, a través de las leyes 27298 y 27616, se estipuló que ningún municipio puede recibir menos de S/. 25.000. De esta manera, la asignación mensual que le correspondería a cada ente municipal, tiene que ser corregida para que ninguno reciba menos de S/. 25 000. Ello obliga a que en favor de los municipios más pobres, se tenga que reducir de manera prorrateada, los recursos de aquellos municipios que superan el monto mínimo.

La otra transferencia importante la constituye el *Programa del Vaso de Leche*⁷⁴, que tiene como objetivo proveer apoyo en la alimentación, principalmente a niños entre 0 y 13 años de edad y madres gestantes. El monto a ser distribuido se determina con periodicidad anual y debe ser igual o mayor al del anterior. Para ello se construye un índice de distribución que considera información distrital trabajada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), entre la que se cuenta: cantidad de niños entre 0-6 años; número de madres gestantes; número de personas con 65 años a más; cantidad de niños de 7-13 años; personas afectadas por tuberculosis; índices de pobreza.

Para la asignación de los recursos del programa se tienen también en consideración criterios de carácter general y específicos. Respecto a los primeros, se tiene consideraciones elementos para mantener los niveles de presupuestos iguales o superiores respecto a años anteriores. En el plano específico, se busca ir aproximando la asignación del programa a cada distrito en base a la población objetivo (niños de 0-13 años).

La otra transferencia, correspondiente a la *Participación en Renta de Aduanas*⁷⁵, transfiere a las municipalidades provinciales y distritales el 2% de las rentas

⁷⁴ Base Legal: Leyes N° 24509 y 27470.

⁷⁵ Base Legal: Decreto Legislativo N° 776 (artículo 80); Ley 27783 -Ley de Bases de la Descentralización (Numeral 34.2 del Artículo 34° de la), que establece el régimen especial para la Provincia Constitucional del Callao ; Ley N° 27613, que establece que el 10% del monto percibido por el Consejo Transitorio de Administración Regional del Callao, como Participación en Rentas de Aduanas (PRA), se destinará a la creación de un Fondo Educativo.

recaudadas por cada una de las Aduanas Marítimas, Aéreas, Postales, Fluviales, Lacustres y Terrestres ubicadas en la jurisdicción respectiva, constituyéndose en ingreso propio de las mencionadas municipalidades. Sólo en el caso de la Provincia Constitucional del Callao, tanto el Gobierno Regional del Callao y el Fondo Educativo creado con la Ley 27613 participan de las rentas recaudadas por las aduanas ubicadas en esa provincia. La asignación de los recursos se realiza teniendo en cuenta los siguientes criterios: 40% proporcional a la población total de cada distrito; 10% proporcional a la extensión territorial de cada distrito; 50% proporcional al número de órganos de gobierno local de cada distrito.

Otro recurso transferible con el que cuentan los gobiernos locales es el *Canon Minero*⁷⁶, que es la participación de la que gozan los gobiernos locales (municipalidades provinciales y distritales) y los gobiernos regionales del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos mineros (metálicos y no metálicos).

Entre enero de 1997 y mayo del 2002, el Canon Minero estuvo constituido por el 20% del Impuesto a la Renta pagado por los titulares de la actividad minera; sin embargo, en los cálculos de los importes que regirán entre junio del 2002 y mayo del 2003, dicho porcentaje se ha incrementado a 50% según lo establece la Ley de Canon (Ley N° 27506) y su Reglamento (D.S. N° 005-2002-EF).

Las áreas beneficiadas con la transferencia, son aquellas en cuya circunscripción se encuentre ubicada la concesión minera. Para su distribución se considera el siguiente esquema: 20% del canon se destina a las municipalidades de la provincia o provincias en que se encuentra localizado el recurso natural y para su distribución se utiliza la población como criterio, otorgando prioridad a las zonas rurales; 60% del canon se destina a las municipalidades provinciales y distritales del departamento o departamentos en que se encuentra localizado el recurso natural, utilizándose para su distribución el criterio de densidad poblacional; 20% del canon restante se destina a los gobiernos regionales en cuyo territorio se encuentra el recurso natural. Para la asignación puntual entre las provincias y distritos, se construye un índice para cuya construcción se utiliza: información de población; superficie distrital; volumen de

⁷⁶ Base Legal: creado por la Ley General de Minería según D.S. N° 014-92-EM y D.S. N° 88-95-EF y otras modificaciones; R. M. N° 261-2002-EF/15; R. M. N° 266-2002-EF/15; Ley N° 26922 - Ley Marco de Descentralización

mineral metálico y no metálico beneficiado durante el año 2001 por empresas; ubicación de la(s) unidad(es) productiva(s) por empresas a nivel departamental/ provincial/ distrital; estructura de costos de producción de las empresas dedicadas a la Minería no Metálica (principalmente cementeras); Importes de Impuesto a la Renta pagados por las empresas mineras que operaron el año anterior según listado del Ministerio de Energía y Minas. Este conjunto de información es entregado por el INEI, MEM, MITINCI y SUNAT.

La transferencia de los recursos del canon minero son calculado en base anual pero transferido en doce (12) cuotas mensuales consecutivas durante el período Junio - Mayo, siendo depositados en una cuenta especial en el Banco de la Nación denominada "Canon Mnero - Impuesto a la Renta". Estos recursos, según la Ley de Canon (Ley N° 27506) se destinan exclusivamente a gastos de inversión.

En resumen, se observa que el esquema de trasferencias municipales persigue dos objetivo básicos: enfrentar los equilibrios verticales y horizontales entre diferentes localidades –para el caso del FONCOMUN y el Vaso de Leche- y transferir recursos fiscales provenientes de la explotación de bienes naturales de acuerdo a la pertenencia a cada circunscripción- para el caso del Canon. Respecto al primer punto, todo indica que el esquema destinado del FONCOMUN adolece de un criterio que sea capaz de incentivar lo que se conoce en la teoría como *willingness to tax*. En este sentido, el esquema adolece de un indicador de esfuerzo fiscal, que permita a las provincias y distritos adquirir mayores recursos en caso se observe mejoras en la generación de mayores recursos tributarios.

Para el caso del canon, ya hemos discutido los argumentos teóricos respecto a la ineficiencia de que los gravámenes sobre recursos naturales sean administrados y destinados a las regiones donde se encuentre el recurso. Problemas referidos a la volatilidad de los recursos y efectos pro-cíclicos sobre los ingresos de los gobiernos subnacionales están a favor de su administración nacional y su distribución en base a otros criterios distintos al de sólo la ubicación del recurso. Dado que constitucionalmente se estipula el destino de este gravamen a los gobiernos subnacionales, de debe plantear futuros esquemas que permitan enfrentar en mejores condiciones los problemas descritos.

Con la inclusión de un nuevo nivel de gobierno (las regiones), se debe pensar en estructurar un esquema general de transferencias intergubernamentales que sea más efectivo, eficiente y transparente.

3. La Sunat en el Proceso Descentralizador⁷⁷

La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria es sin lugar a dudas uno de los organismo públicos desconcentrados donde se ha desarrollado una importante inversión de capital humano, producto de una reforma tributaria iniciada a mediados de 1991, la misma que ha ido de la mano de un encomiable desarrollo de su infraestructura física y tecnológica, lo cual la constituye en una de las instituciones que debe jugar un rol importante en el desarrollo del proceso descentralizador.

Para entender el desarrollo futuro de la Sunat, es importante revisar brevemente los antecedentes que dan inicio a esta moderna institución, proceso que se inicia en febrero de 1991 cuando el gobierno decidió cambiar la conducción de la SUNAT y designó a un nuevo Superintendente, quien llevó a un grupo de destacados profesionales del Banco Central de Reserva, para formar un equipo que lo acompañe en la empresa que se iniciaba. Esta decisión contó desde el inicio con el concurso del FMI, que dio inicio a un programa de asistencia técnica, mediante la asignación de una consultoría internacional, para asesorar principalmente en la realización de operativos de auditoría fiscal y al mismo tiempo, se firmó un Convenio de Cooperación Técnica no Reembolsable para el fortalecimiento de la SUNAT, entre el Gobierno del Perú y el Banco Interamericano de Desarrollo⁷⁸. La firma de estos convenios y el cumplimiento estricto de los planes trazados, sin interrupción ni injerencia política en los primeros años, se constituyó en uno de los ejes fundamentales que permitió dotar a esta institución con elementos estructurales sólidos.

Otro elemento que también ayudó decididamente a la generación de una importante mejora institucional fue el logro de un efectivo funcionamiento de la autonomía financiera de la SUNAT, permitiendo ello la toma de decisiones de mayor eficacia y eficiencia para el funcionamiento de la nueva organización. Con el apoyo financiero y técnico se pudo establecer un primer plan de racionalización de recursos humanos y la

⁷⁷ Esta sección sigue muy de cerca la información de diversos documentos de la propia Sunat.

⁷⁸ Ver Sunat (1992), Sunat (1993)

definición de una nueva política salarial y de captación de personal de las mejores universidades del país.

De esta manera se evaluó a los aproximadamente 3.000 empleados con que contaba la Sunat en 1991 para sólo permanecer en el organismo aquellos que aprobaran el proceso de evaluación técnica y psicotécnica; de esta manera, el plan significó la reducción de la plantilla a 800 personas.

En Septiembre de 1991 se aprobó el nuevo régimen laboral del personal de la SUNAT, que consistía básicamente en la aplicación del régimen laboral del sector privado, con libertad para fijar remuneraciones competitivas con el mercado laboral de ese sector. Como hecho anecdótico, cabe indicar que el salario promedio previo a la reforma era de US\$ 65 por mes, el cual pasó bajo el nuevo esquema a US\$ 635 en Julio de 1992.

Ya con una dotación inicial de capital humano de alto nivel, fue posible empezar un sólido proceso de captación y desarrollo permanente al personal, mediante la creación del Instituto de Administración Tributaria (IAT), que es el organismo que, entre otras, tiene a su cargo las tareas de capacitación y adiestramiento del personal. Este esquema de capacitación cuenta con tres planes de adiestramiento. El primero de actualizaciones técnicas de los sistemas de recaudación y administración en los campos legales, contables e informáticos, donde el personal participa activa y permanentemente; convenios con instituciones nacionales e internacionales para impartir cursos complementarios a la labor de la Sunat; mejorar el nivel de los funcionarios de primer nivel mediante concursos de becas que permite la obtención de post grados en universidades nacionales y del extranjero.

Esta inversión en capital humano ha sido recogido a nivel descentralizado dado el proceso de rotación geográfico que tiene el personal. Actualmente el personal de la Sunat se encuentra distribuido a nivel nacional tal como lo muestra el siguiente cuadro.

PERSONAL SUNAT: DISTRIBUIDO POR DEPENDENCIAS

Número de Personas

NEGOCIO			ADMINISTRATIVO	TOTAL	UNIDAD
Normativo	Operativo	Auditor			
14				14	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA
			120	120	SECRETARIA GENERAL
58				58	OFICINA DE CONTROL INTERNO
			62	62	INSTITUTO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA Y ADUANERA
2				2	OFICINA DE ASESORES
7				7	CONVENIO BID / CIAT / SUNAT
9				9	OFICINA DE REPRESENTANTES DE CREDITOS TRIBUTARIOS
3				3	COMISION DE LUCHA CONTRA LOS DELITOS ADUANEROS
4				4	CONVENIO MINISTERIO PUBLICO / SUNAT
11				11	SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADJUNTA DE TRIBUTOS INTERNOS
9				9	OFICINA DE ASESORES TRIBUTOS INTERNOS
348				348	INTENDENCIA NACIONAL DE SISTEMAS DE INFORMACION
121				121	INTENDENCIA NACIONAL JURIDICA
57				57	INTENDENCIA NACIONAL DE ESTUDIOS TRIBUTARIOS Y PLANEAMIENTO
64				64	INTENDENCIA NACIONAL DE SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE
	341			341	GERENCIA DE CENTRO DE SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE
76				76	INTENDENCIA NACIONAL DE CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO
			105	105	INTENDENCIA NACIONAL DE RECURSOS HUMANOS
			397	397	INTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACION
	127			127	INTENDENCIA DE PRINCIPALES CONTRIBUYENTES NACIONALES
		211		211	GERENCIA DE FISCALIZACION - IPCN
	300			300	INTENDENCIA REGIONAL LIMA
		561		561	DIVISION DE AUDITORIA - IR LIMA
			41	41	OFICINA DE ADMINISTRACION - IR LIMA
	757			757	IR y OZ DE TRIBUTOS INTERNOS
		655		655	IR y OZ DE TRIBUTOS INTERNOS - Auditorias
			182	182	IR y OZ DE TRIBUTOS INTERNOS - Administración
11				11	SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADJUNTA DE ADUANAS
4				4	OFICINA DE ASESORES ADUANAS
72				72	INTENDENCIA NACIONAL TECNICA ADUANERA
103				171	INTENDENCIA DE FISCALIZACION Y GESTION DE RECAUDACION ADUANERA
		68			GERENCIA DE FISCALIZACION ADUANERA
102				102	INTENDENCIA DE PREVENCION DEL CONTRABANDO Y CONTROL FRONTERIZO
	334			334	INTENDENCIA DE ADUANA MARITIMA DEL CALLAO
			39	39	DIVISION DE ADMINISTRACION - IA MARITIMA
	302			302	INTENDENCIA DE ADUANA AEREA DEL CALLAO
			37	37	DIVISION DE ADMINISTRACION - IA AEREA
	59			59	INTENDENCIA DE ADUANA POSTAL DEL CALLAO
	814			814	INTENDENCIAS DE PROVINCIAS DE ADUANAS
			16	16	INTENDENCIAS DE PROVINCIAS DE ADUANAS - Provincias
			1	1	SECCION CENTRAL DE CONSULTAS
			1	1	LICENCIA SIN GOCE DE HABER
			1	1	CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
1075	3034	1495	1002	6606	TOTAL
16%	46%	23%	15%	100%	ESTRUCTURA %

Provincias - Tributos Internos

0	757	655	182	1594	TOTAL
0%	47%	41%	11%	100%	ESTRUCTURA %

El cuadro permite observar que en provincias el 88% del personal es destinado a labores operativas y de auditoría, representando estas últimas el 41% del total del personal. Este echo es un indicativo de la clara dirección que tiene la organización.

PERSONAL SUNAT-TRIBUTOS INTERNOS EN DEPENDENCIAS DE PROVINCIAS

Número de Trabajadores

Huacho

NEGOCIO			ADMINISTRATIVO	Total	UNIDAD
Normativo	Operativo	Auditor			
	5			5	OFICINA ZONAL DE HUACHO
			10	10	OFICINA DE ADMINISTRACION - OZ HUACHO
		25		25	SECCION DE AUDITORIA - OZ HUACHO
	19			19	SECCION DE CONTROL DE DEUDA Y COBRANZA - OZ HUACHO
	5			5	SECCION DE RECLAMOS - OZ HUACHO
	11			11	SECCION DE SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE - OZ HUACHO
0	40	25	10	75	TOTAL
0.0%	53.3%	33.3%	13.3%	100.0%	ESTRUCTURA %

Arequipa

NEGOCIO			ADMINISTRATIVO	Total	UNIDAD
Normativo	Operativo	Auditor			
	3			3	INTENDENCIA REGIONAL AREQUIPA
			15	15	OFICINA DE ADMINISTRACION Y ALMACEN - IR AREQ.
		68		68	DIVISION DE AUDITORIA - IR AREQ.
	4			4	DIVISION DE CONTROL DE DEUDA Y COBRANZA - IR AREQ.
	21			21	SECCION DE CONTROL DE LA DEUDA - IR AREQ.
	14			14	SECCION COBRANZA COACTIVA - IR AREQ.
	11			11	DIVISION DE RECLAMOS - IR AREQ.
	30			30	DIVISION DE SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE - IR AREQ.
0	83	68	15	166	TOTAL
0.0%	50.0%	41.0%	9.0%	100.0%	ESTRUCTURA %

Juliaca

NEGOCIO			ADMINISTRATIVO	Total	UNIDAD
Normativo	Operativo	Auditor			
	4			4	OFICINA ZONAL JULIACA
			7	7	OFICINA DE ADMINISTRACION - OZ JULIACA
		24		24	SECCION DE AUDITORIA - OZ JULIACA
	10			10	SECCION DE CONTROL DE DEUDA Y COBRANZA - OZ JULIACA
	5			5	SECCION DE RECLAMOS - OZ JULIACA
	9			9	SECCION DE SERVICION AL CONTRIBUYENTE - OZ JULIACA
0	28	24	7	59	TOTAL
0.0%	47.5%	40.7%	11.9%	100.0%	ESTRUCTURA %

La Libertad

NEGOCIO			ADMINISTRATIVO	Total	UNIDAD
Normativo	Operativo	Auditor			
	3			3	INTENDENCIA REGIONAL LA LIBERTAD
			15	15	OFICINA DE ADMINISTRACION Y ALMACEN - IR LA LIB.
		67		67	DIVISION DE AUDITORIA - IR LA LIB.
	5			5	DIVISION DE CONTROL DE DEUDA Y COBRANZA - IR LA LIB.
	9			9	SECCION DE CONTROL DE LA DEUDA - IR LA LIB.
	12			12	SECCION COBRANZA COACTIVA - IR LA LIB.
	14			14	DIVISION DE RECLAMOS - IR LA LIB.
	29			29	DIVISION DE SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE - IR LA LIB.
0	72	67	15	154	TOTAL
0.0%	46.8%	43.5%	9.7%	100.0%	ESTRUCTURA %

Chimbote

NEGOCIO			ADMINISTRATIVO	Total	UNIDAD
Normativo	Operativo	Auditor			
	4			4	OFICINA ZONAL CHIMBOTE
			7	7	OFICINA DE ADMINISTRACION - OZ CHIMB.
		23		23	SECCION DE AUDITORIA - OZ CHIMB.
	15			15	SECCION DE CONTROL DE DEUDA Y COBRANZA - OZ CHIMB.
	4			4	SECCION DE RECLAMOS - OZ CHIMB.
	10			10	SECCION DE SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE - OZ CHIMB.
0	33	23	7	63	TOTAL
0.0%	52.4%	36.5%	11.1%	100.0%	ESTRUCTURA %

Lambayeque

NEGOCIO			ADMINISTRATIVO	Total	UNIDAD
Normativo	Operativo	Auditor			
	3			3	INTENDENCIA REGIONAL LAMBAYEQUE
			17	17	OFICINA DE ADMINISTRACION Y ALMACEN - IR LAMB.
		60		60	DIVISION DE AUDITORIA - IR LAMB.
	9			9	DIVISION DE CONTROL DE DEUDA Y COBRANZA - IR LAMB.
	12			12	SECCION DE CONTROL DE LA DEUDA - IR LAMB.
	7			7	SECCION COBRANZA COACTIVA - IR LAMB.
	7			7	DIVISION DE RECLAMOS - IR LAMB.
	22			22	DIVISION DE SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE - IR LAMB.
0	60	60	17	137	TOTAL
0.0%	43.8%	43.8%	12.4%	100.0%	ESTRUCTURA %

Cajamarca

NEGOCIO			ADMINISTRATIVO	Total	UNIDAD
Normativo	Operativo	Auditor			
	4			4	OFICINA ZONAL CAJAMARCA
			6	6	OFICINA DE ADMINISTRACION - OZ CAJAM.
		20		20	SECCION DE AUDITORIA - OZ CAJAM.
	11			11	SECCION DE CONTROL DE DEUDA Y COBRANZA - OZ CAJAM.
	3			3	SECCION DE RECLAMOS - OZ CAJAM.
	4			4	SECCION DE SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE - OZ CAJAM.
0	22	20	6	48	TOTAL
0.0%	45.8%	41.7%	12.5%	100.0%	ESTRUCTURA %

Piura

NEGOCIO			ADMINISTRATIVO	Total	UNIDAD
Normativo	Operativo	Auditor			
	2			2	INTENDENCIA REGIONAL PIURA
			15	15	OFICINA DE ADMINISTRACION Y ALMACEN - IR PIURA
		52		52	DIVISION DE AUDITORIA - IR PIURA
	8			8	DIVISION DE CONTROL DE DEUDA Y COBRANZA - IR PIURA
	13			13	SECCION DE CONTROL DE LA DEUDA - IR PIURA
	11			11	SECCION COBRANZA COACTIVA - IR PIURA
	11			11	DIVISION DE RECLAMOS - IR PIURA
	20			20	DIVISION DE SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE - IR PIURA
0	65	52	15	132	TOTAL
0.0%	49.2%	39.4%	11.4%	100.0%	ESTRUCTURA %

Cusco

NEGOCIO			ADMINISTRATIVO	Total	UNIDAD
Normativo	Operativo	Auditor			
	4			4	INTENDENCIA REGIONAL CUSCO
			18	18	OFICINA DE ADMINISTRACION Y ALMACEN - IR CUSCO
		54		54	DIVISION DE AUDITORIA - IR CUSCO
	4			4	DIVISION DE CONTROL DE DEUDA Y COBRANZA - IR CUSCO
	12			12	SECCION DE CONTROL DE LA DEUDA - IR CUSCO
	10			10	SECCION COBRANZA COACTIVA - IR CUSCO
	6			6	DIVISION DE RECLAMOS - IR CUSCO
	31			31	DIVISION DE SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE - IR CUSCO
0	67	54	18	139	TOTAL
0.0%	48.2%	38.8%	12.9%	100.0%	ESTRUCTURA %

Ica

NEGOCIO			ADMINISTRATIVO	Total	UNIDAD
Normativo	Operativo	Auditor			
	3			3	INTENDENCIA REGIONAL ICA
			13	13	OFICINA DE ADMINISTRACION Y ALMACEN - IR ICA
		49		49	DIVISION DE AUDITORIA - IR ICA
	8			8	DIVISION DE CONTROL DE DEUDA Y COBRANZA - IR ICA
	10			10	SECCION DE CONTROL DE LA DEUDA - IR ICA
	6			6	SECCION COBRANZA COACTIVA - IR ICA
	5			5	DIVISION DE RECLAMOS - IR ICA
	19			19	DIVISION DE SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE - IR ICA
0	51	49	13	113	TOTAL
0.0%	45.1%	43.4%	11.5%	100.0%	ESTRUCTURA %

Cañete

NEGOCIO			ADMINISTRATIVO	Total	UNIDAD
Normativo	Operativo	Auditor			
	4			4	OFICINA ZONAL CAÑETE
			4	4	OFICINA DE ADMINISTRACION - OZ CAÑETE
		15		15	SECCION DE AUDITORIA - OZ CAÑETE
	8			8	SECCION DE CONTROL DE DEUDA Y COBRANZA - OZ CAÑETE
	2			2	SECCION DE RECLAMOS - OZ CAÑETE
	2			2	SECCION DE SERVICION AL CONTRIBUYENTE - OZ CAÑETE
0	16	15	4	35	TOTAL
0.0%	14.2%	13.3%	3.5%	31.0%	ESTRUCTURA %

Tacna

NEGOCIO			ADMINISTRATIVO	Total	UNIDAD
Normativo	Operativo	Auditor			
	3			3	INTENDENCIA REGIONAL TACNA
			13	13	OFICINA DE ADMINISTRACION Y ALMACEN - IR TACNA
		39		39	DIVISION DE AUDITORIA - IR TACNA
	5			5	DIVISION DE CONTROL DE DEUDA Y COBRANZA - IR TACNA
	11			11	SECCION DE CONTROL DE LA DEUDA - IR TACNA
	7			7	SECCION COBRANZA COACTIVA - IR TACNA
	9			9	DIVISION DE RECLAMOS - IR TACNA
	19			19	DIVISION DE SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE - IR TACNA
0	54	39	13	106	TOTAL
0.0%	50.9%	36.8%	12.3%	100.0%	ESTRUCTURA %

Loreto

NEGOCIO			ADMINISTRATIVO	Total	UNIDAD
Normativo	Operativo	Auditor			
	4			4	INTENDENCIA REGIONAL LORETO
			8	8	OFICINA DE ADMINISTRACION Y ALMACEN - IR LORETO
		38		38	DIVISION DE AUDITORIA - IR LORETO
	2			2	DIVISION DE CONTROL DE DEUDA Y COBRANZA - IR LORETO
	11			11	SECCION DE CONTROL DE LA DEUDA - IR LORETO
	4			4	SECCION COBRANZA COACTIVA - IR LORETO
	5			5	DIVISION DE RECLAMOS - IR LORETO
	10			10	DIVISION DE SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE - IR LORETO
0	36	38	8	82	TOTAL
0.0%	43.9%	46.3%	9.8%	100.0%	ESTRUCTURA %

Ucayali

NEGOCIO			ADMINISTRATIVO	Total	UNIDAD
Normativo	Operativo	Auditor			
	4			4	OFICINA ZONAL UCAYALI
			9	9	OFICINA DE ADMINISTRACION - OZ UCAYALI
		26		26	SECCION DE AUDITORIA - OZ UCAYALI
	7			7	SECCION DE CONTROL DE DEUDA Y COBRANZA - OZ UCAYALI
	2			2	SECCION DE RECLAMOS - OZ UCAYALI
	6			6	SECCION DE SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE - OZ UCAYALI
0	19	26	9	54	TOTAL
0.0%	35.2%	48.1%	16.7%	100.0%	ESTRUCTURA %

San Martín

NEGOCIO			ADMINISTRATIVO	Total	UNIDAD
Normativo	Operativo	Auditor			
	4			4	OFICINA ZONAL SAN MARTIN
			7	7	OFICINA DE ADMINISTRACION - OZ S.MART.
		26		26	SECCION DE AUDITORIA - OZ S.MART.
	8			8	SECCION DE CONTROL DE DEUDA Y COBRANZA - OZ S.MART.
	5			5	SECCION DE RECLAMOS - OZ S.MART.
	9			9	SECCION DE SERVICION AL CONTRIBUYENTE - OZ S.MART.
0	26	26	7	59	TOTAL
0.0%	44.1%	44.1%	11.9%	100.0%	ESTRUCTURA %

Junín

NEGOCIO			ADMINISTRATIVO	Total	UNIDAD
Normativo	Operativo	Auditor			
	5			5	INTENDENCIA REGIONAL JUNIN
			12	12	OFICINA DE ADMINISTRACION Y ALMACEN - IR JUNIN
		48		48	DIVISION DE AUDITORIA - IR JUNIN
	8			8	DIVISION DE CONTROL DE DEUDA Y COBRANZA - IR JUNIN
	9			9	SECCION DE CONTROL DE LA DEUDA - IR JUNIN
	8			8	SECCION COBRANZA COACTIVA - IR JUNIN
	6			6	DIVISION DE RECLAMOS - IR JUNIN
	27			27	DIVISION DE SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE - IR JUNIN
0	63	48	12	123	TOTAL
0.0%	51.2%	39.0%	9.8%	100.0%	ESTRUCTURA %

Huánuco

NEGOCIO			ADMINISTRATIVO	Total	UNIDAD
Normativo	Operativo	Auditor			
	3			3	OFICINA ZONAL HUÁNUCO
			6	6	OFICINA DE ADMINISTRACION - OZ HNCO
		21		21	SECCION DE AUDITORIA - OZ HNCO
	8			8	SECCION DE CONTROL DE DEUDA Y COBRANZA - OZ HNCO
	2			2	SECCION DE RECLAMOS - OZ HNCO
	9			9	SECCION DE SERVICION AL CONTRIBUYENTE - OZ HNCO
0	22	21	6	49	TOTAL
0.0%	44.9%	42.9%	12.2%	100.0%	ESTRUCTURA %

La autonomía financiera logrado desde el inicio de la Reforma Administrativa de la Sunat en 1991, ha permitido a la institución realizar inversiones importantes en infraestructura física e informática. Respecto a la infraestructura física la Sunat cuenta con 55 edificios propios en 26 ciudades del país, con oficinas acorde para la atención a los contribuyentes y el desempeño de las labores del personal. Asimismo, la Sunat ha invertido en la creación de oficinas especializadas para la atención al contribuyente. Actualmente cuenta con 55 oficinas especializadas en estas labores tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Sunat: Oficinas Descentralizadas a Nivel Nacional

Lima	9
Intendencia Regional	10
Oficinas Zonales	8
Oficinas CSC	5
Oficinas Remotas en Provincia	20
Principales Contrib. Nacionales	1
Oficians Remotas Lima	2
Total	55

La Sunat es una organización que ha invertido en alcanzar un alta nivel tecnológico. Ante la necesidad de organizar y analizar cada vez mejor los datos que se generan en los sistemas de la propia SUNAT y los procedentes de otras fuentes, la SUNAT ha implementado un "Almacén de Datos" (Data Warehouse) que, con el complemento de un conjunto de herramientas innovadoras en el medio, facilitan a sus funcionarios el acceso y el análisis de grandes volúmenes de datos, generando así la información necesaria. Esto permite a la SUNAT tomar mejores decisiones e incrementar su eficiencia de manera significativa en tareas tan urgentes como son la ampliación de la base tributaria, el combate contra la evasión y el contrabando, así como la facilitación de las buenas prácticas en el comercio exterior.

Lo anterior ha permitido que se cuentan con 93 métodos de selección que obedecen a diversos perfiles de incumplimiento tributario, que comprende tipo y tamaño de contribuyentes, tributos afectos, interés fiscal, además de 863 indicadores de incumplimiento tributario. Este "Almacén de Datos", denominado Base de Datos Nacional (BDN), contiene información que se genera en los sistemas internos de la SUNAT correspondiente a tributos internos y a las aduanas de todo el país, así como

aquella que se obtiene no sólo de las declaraciones de los contribuyentes, sino también de entidades externas.

Entre las principales fuentes externas con que la SUNAT cuenta se encuentran entidades del sector público y privado, así como organismos internacionales. De esta manera, la BDN contiene información de la identificación de personas naturales y de empresas, domicilio fiscal, representantes legales, comprobantes de pago, compras y ventas realizadas en el ámbito nacional, remuneraciones de los trabajadores, pagos a las Empresas Prestadoras de Salud (EPS) por concepto de seguridad social, importes pagados y retenciones efectuadas por aquellos que pagan Rentas de Cuarta Categoría, arrendamiento de inmuebles, importaciones, exportaciones, información patrimonial de inmuebles y vehículos, consumo de energía eléctrica, gastos escolares en colegios privados, movimiento migratorio, créditos obtenidos en entidades financieras nacionales, ingresos de personas naturales provenientes de organismos internacionales, historia de las intervenciones realizadas por la SUNAT al contribuyente, entre otros.

Cabe indicar que en un almacén de datos, la información proveniente de diversas fuentes está integrada, es actualizada periódicamente y guarda la historia respectiva. Tales características hacen que esté preparada para facilitar el análisis de la información. Por ejemplo, el hecho de que la información esté integrada permite comparar fácilmente los ingresos declarados por un contribuyente con las compras informadas por sus clientes, las ventas del presente con las que tuvieron lugar en el pasado o asociar a un contribuyente con los distintos actos jurídicos realizados por él y que tuvieran incidencia tributaria, entre otras cosas.

El avance tecnológico de los últimos años ha generado un efecto multiplicador en la transmisión de información, que ha afectado a casi todas las esferas de la sociedad. Así, se está difundiendo progresivamente el concepto de “gobierno electrónico”, entendido como la utilización de la tecnología de la información y las comunicaciones para hacer más viable el acceso en línea de manera rápida, fácil y segura a los servicios que ofrece el Gobierno a la ciudadanía. En concordancia con esta corriente mundial, la SUNAT ha establecido como una de sus líneas estratégicas el impulso y el desarrollo del “gobierno electrónico”, herramienta de suma utilidad en diferentes puntos de la geografía nacional.

De esta manera, aprovecha que la tecnología de la información le ofrece la posibilidad de cumplir de una manera más eficaz con su compromiso de servicio al ciudadano y promover, de este modo, el cumplimiento voluntario de sus obligaciones tributarias, así como contar con mejores instrumentos para facilitar el comercio exterior y con herramientas modernas para combatir la evasión tributaria y el contrabando. Precisamente, la SUNAT está desarrollando diversos proyectos en los que el uso de la tecnología de la información y las comunicaciones es intensivo. Así, hoy en día es posible la presentación de las declaraciones y el pago de tributos por medio de Internet por parte de los medianos y pequeños contribuyentes, la tramitación electrónica de la reposición de derechos arancelarios (drawback), y la transmisión electrónica del cuadro de coeficientes insumo-producto para la reposición de mercancías en franquicia. Además de que los exportadores reciben avisos y comunicaciones electrónicas sobre el estado de los procesos aduaneros que realizan, existe una comunicación en línea de los puestos de control fronterizo en Tacna y un control electrónico de ingreso y salida de contenedores, entre otros aspectos.

Los aspectos discutidos indican que la Sunat ha desarrollado importantes economías de escala para la administración de los principales fuentes de recursos nacionales, inversión que no debe ser pérdida en el proceso de descentralización. El alto grado de desarrollo institucional a través de sus órganos desconcentrados debe ser utilizado como una fuente de apoyo para el proceso de descentralización fiscal que se vaya llevando a cabo.

Esas economías a escala ya desarrolladas pueden ser aprovechadas por los gobiernos municipales y regionales a través de convenios de impuestos por parte de la Sunat, tal como sucede en la experiencia brasilera, donde el tributo (s) es administrado a partir de comisiones por monto y/o volumen administrado de las labores recaudatorias, fiscalizadores o de cobranza. La Sunat en este campo ya tiene una experiencia desarrollada a partir del cobro de tributos correspondientes a la Seguridad Social y la ONP, con importantes efectos en la efectividad y eficiencia recaudatoria.

4. Lineamientos para una Propuesta de Asignación de Recursos Descentralizados

A partir del análisis del sistema de asignación de recursos descentralizados en el Perú, se puede concluir que el esquema actual cuenta, fundamentalmente, con varios sistemas de transferencias, a partir de tributos que son administrados a nivel nacional, y en menor medida con recursos recaudados directamente por ellos. Para poder establecer criterios adecuados de descentralización de recursos, se debe tener primero en cuenta los siguientes aspectos:

El sistema tributario nacional consta de tributos de carácter nacional concentrados en el impuesto a la renta, IGV, ISC e importaciones. Todos estos impuestos poseen una serie de características que hacen preferible su administración centralizada, no obstante es posible ubicar algunos que en el margen podrían ser trasladados al ámbito subnacional.

El ámbito de la administración directa de impuestos a nivel subnacional, se viene dando a nivel municipal, no obstante su recaudación representa sólo el 50% del total recaudado por estas entidades.

Existe un fuerte desbalance vertical y horizontal entre los gobiernos subnacionales que impide que los recursos captados sean similares (e.g. controlando por habitantes o base tributaria) y que estos recursos puedan satisfacer de manera satisfactoria las amplias necesidades de algunas circunscripciones. También se puede encontrar evidencia respecto a las limitaciones administrativas que poseen los gobiernos subnacionales para captar recursos fiscales. Para ello basta observar el abuso que hacen los mismos en programas de amnistía, condonaciones y fraccionamientos tributarios ante la imposibilidad de captar oportunamente la recaudación.

Lo anterior puede deberse a una falta de incentivo por parte de los gobiernos subnacionales para mejorar su capacidad recaudatoria, como consecuencia de la presencia de importantes recursos financieros recibidos directamente a través de transferencias.

Existe actualmente un esquema importante de transferencias cuya distribución “premia”, fundamentalmente, aspectos redistributivos (FONCOMUN, Vaso de Leche)

y la ubicación de recursos naturales cuya explotación este gravada (esquemas de canon).

Teniendo en cuenta este contexto de manera previa, se pasará a presentar un esquema de asignación de recursos descentralizados para la economía peruana.

(i) *Sobre el Nuevo Sistema Tributario Subnacional*

El sistema tributario administrado por el gobierno central, es la principal fuente recaudatoria del país. Este se nutre principalmente del IGV que representa más del 50,0 % de los ingresos tributarios del gobierno central, le sigue en importancia el impuesto a la renta de personas jurídicas, el impuesto a la renta de personas naturales, el impuesto selectivo a los combustibles y el impuesto selectivo a otros productos (fundamentalmente cervezas).

Estructura Tributaria del Gobierno Central

	Millones de S/.	Estructura
Total	24,158	100.0%
Impuesto a la Renta Personas Natutales	2,127	8.8%
Impuesto a la Renta Personas Jurídicas	3,885	16.1%
IGV	12,612	52.2%
ISC Combustibles	3,004	12.4%
ISC Otros (principalmente cerveza)	1,180	4.9%
Otros	1,350	5.6%

Fuente: Sunat

La recaudación de la Sunat, principal fuente de recursos tributarios, nos brinda también un importante acercamiento del nivel recaudatorio a nivel descentralizado.

Tributos Internos Recaudados por la Sunat -2002 1/

	Millones S/.	Estructura %
Total	18,734.0	100.0%
Amazonas	4.1	0.0%
Ancash	96.4	0.5%
Apurímac	7.4	0.0%
Arequipa	654.8	3.5%
Ayacucho	13.8	0.1%
Cajamarca	71.7	0.4%
Cusco	112.7	0.6%
Huancavelica	3.9	0.0%
Huánuco	16.8	0.1%
Ica	127.1	0.7%
Junín	106.9	0.6%
La Libertad	256.0	1.4%
Lambayeque	110.0	0.6%
Lima	16,505.0	88.1%
Barranca	5.8	0.0%
Callao	144.3	0.8%
Cañete	13.0	0.1%
Huaral	5.9	0.0%
Huaura	62.1	0.3%
Lima	16,273.5	86.9%
Otros 2/	0.4	0.0%
Loreto	74.9	0.4%
Madre de Dios	7.4	0.0%
Moquegua	25.8	0.1%
Pasco	11.3	0.1%
Piura	261.0	1.4%
Puno	50.4	0.3%
San Martín	30.7	0.2%
Tacna	70.4	0.4%
Tumbes	10.7	0.1%
Ucayali	104.8	0.6%

1/ Considera el lugar de pago del contribuyente. Excluye Contribuciones Soc

2/ Incluye Cajatambo, Canta, Huarochirí, Oyón y Yauyos

Fuente: SUNAT

La estructura recaudatoria muestra importantes desequilibrios que responde directamente a la estructura económica que tiene el país, caracterizado por la concentración en la capital de los principales mercados. Lima concentra el 88,1% de la recaudación en el 2002, seguido muy lejos por Arequipa con el 3,5% y La Libertad con el 1,4%. El resto de provincias prácticamente brindan una recaudación poco importante en términos relativos. Esta es básicamente la realidad que tendría que enfrentar el proceso de descentralización de recursos. No obstante estas limitaciones, que también ha sido observado en las otras experiencias latinoamericanas revisadas, se puede configurar un esquema que ayude a paliar estos problemas estructurales.

Diferentes autores, han señalado la importancia de generar gobiernos subnacionales autónomos en cuanto al manejo de sus recursos tributarios a fin de generar responsabilidad recaudatoria, flexibilidad presupuestaria y consecución de objetivos. Sin embargo existen dos aspectos centrales a tomar en cuenta, que fueron discutidos en secciones anteriores. La relación *tributo-servicio ofrecido en la región (beneficio)* y la *factibilidad de la administración del impuesto*. Respecto a ambos factores, la experiencia empírica discutida muestra las grandes limitaciones e ineficiencias que se

presentan al trasladarse tributos que responden, casi naturalmente, a criterios nacionales tanto por no existir la relación de beneficio con el gobierno descentralizado, así como por las bondades que tiene el tributo cuando se maneja de manera uniforme a gran escala.

Así por ejemplo, teniendo en consideración lo anterior, el ***impuesto general a las ventas (IGV)***, no sería un impuesto cuya administración debiera ser transferido a los gobiernos regionales. Piffano (2001), Bird (2000) y Bahl (1999), presentan abundante argumentos, -ya discutidos- respecto a las consecuencias indeseables que pueden generarse (como en efecto se da en Brasil con el ICMS) si se maneja el IGV independiente en cada región, bajo el único objetivo de brindarle autonomía recaudatoria a los gobiernos subnacionales. Una de las principales bondades del IGV es precisamente la posibilidad de controlar las transacciones económicas que se realizan entre diferentes actores económicos en diferentes localidades a través del método de la factura. Asimismo, el hecho de contar con una tasa y base homogénea, permite un desempeño transparente del tributo, un tratamiento equitativo a los contribuyentes y la reducción de distorsiones entre actividades económicas o regiones. La evidencia respecto a los efectos nocivos sobre el impuesto ante la presencia de tratamientos diferenciados ha sido ampliamente documentado⁷⁹.

Mc Lure (1999), aboga por la descentralización del impuesto al valor agregado presentando un esquema de devoluciones inter-regionales, a fin de evitar que la base tributaria se vea perforada con comportamiento evasivos. El esquema que en el papel se ve plausible, implica un desarrollo importante de las administraciones tributarias y por otro lado, la pérdida en términos administrativos y de economía de escala siguen siendo altas. Un anticipo de las implicancias negativas que podrían presentarse en nuestra realidad bajo un esquema descentralizado del IGV puede ser analizado a partir de las denuncias, de contrabando de combustibles en el Perú, como consecuencia de la dificultad en el control de los beneficios tributario otorgados por la presencia de la Ley de Amazonía.

El ***impuesto a la renta a las personas jurídicas***, es otro tributo que tampoco sería conveniente trasladar su administración a los gobiernos subnacionales. La relación *tributo-beneficio*, en este caso es incluso mucho menos clara que en el caso del impuesto a las ventas que finalmente buscaba gravar el consumo en la localidad. En el

⁷⁹ Ver Piffano (2001)

caso del impuesto a la renta empresarial, es difícil encontrar una relación entre los ingresos y percibido y la localidad donde se dio lugar el hecho económico, especialmente en grandes empresas que operan en más de una región. Incluso si uno quisiera forzar la situación, sería prácticamente imposible tratar de dividir los ingresos de la empresa de acuerdo a sus diferentes sedes, dada la interdependencia entre las actividades de varias circunscripciones. Otros problemas relacionados a guerras tributarias y distorsión en la ubicación geográfica de las empresas, así como la dificultad administrativa (especialmente técnica-contable) para controlar este tipo de tributo, son otros de los problemas que ya han sido discutidos en la revisión de la literatura y casos.

Otro impuesto nacional que también consideramos que debiera quedar fuera del ámbito de la administración subnacional es el impuesto sobre productos cuyos precios tienen alta volatilidad en los mercados internacionales, para el caso peruano nos referimos fundamentalmente a **gravámenes sobre combustibles, productos mineros y similares**. El gravamen sobre estos productos tiene un elevado contenido de volatilidad en sus cotizaciones internacionales lo cual hace que, así como en determinadas circunstancias se puede gozar de recaudaciones elevadas, como consecuencia del efecto precios, en otras también la recaudación pueda ser extremadamente baja. Este tema de la volatilidad centra su principal problemática cuando se le relaciona con los gastos. Estos últimos normalmente, suelen elevarse cuando los ingresos suben, pero no suelen bajar cuando la recaudación baja. Esta rigidez de los gastos a reducirse tiende a generar después serios problemas de desbalance fiscal. En ese sentido, tributos como el **impuesto a los combustible**, no debiera ser trasladado directamente a las regiones.

Hasta esta parte, estamos indicando que prácticamente más del 70% de los ingresos tributarios del gobierno central no podrían ser transferidos como tributos subnacionales. En general, tampoco sería recomendable que se tomara la base tributaria de estos impuestos nacionales para crear otros impuestos (e.g. un impuesto a las ventas en cascada sobre el IGV; un impuesto municipal a las empresas; o un impuesto al consumo de combustible en la región) debido a que se continuaría sin guardar correspondencia entre beneficio-tributo, así como al hecho que estos esquemas harían demasiado daño a la economía, al elevar las distorsiones y cargas tributarias sobre los agentes. No obstante lo anterior, es posible trabajarse sobre algunos de los impuestos mencionados algún esquema de transferencias del tipo coparticipativas, lo cual se discutirá más adelante.

Sin embargo, existen otros tributos en el ámbito del gobierno central, sobre los cuales se puede trabajar para generar algún esquema de tributos bajo la administración de gobiernos subnacionales. Uno de ellos sería trabajar un esquema de tributación tomando como base de cálculo los ingresos de las personas naturales. Así, podría funcionar muy bien un ***impuesto regional a las planillas*** –bajo el esquema de retenciones a las personas naturales bajo régimen de trabajo dependiente- que se encontraría administrado por los recientemente creados gobiernos regionales. Este impuesto a las planillas podría grabar un porcentaje *flat* sobre la remuneración total de los empleados, sin consideración de ninguna deducción o ingresos excluidos. De esta forma convivirían un esquema subnacional que busque que todas las personas que habiten en una región contribuyan directamente con su localidad, y el impuesto a la renta de quinta categoría, de carácter nacional, que contemple criterios de equidad, mediante el uso de tasas marginales e ingresos mínimos no imponibles.

Este tributo sería de fácil recaudación y administración pues la base y los contribuyentes tendrían su origen en el actual sistema existente para rentas de quinta categoría. Para la administración del impuesto podrían establecerse convenios con la Sunat, que ya tiene un sistema estructurado para ello y los recursos serían depositados a las regiones en tiempo real a través del sistema bancario, esquema que actualmente está en funcionamiento.

Para el caso de los trabajadores independientes, se establecería el ***impuesto regional a los trabajadores independientes***, que tomaría como base el actual sistema de pagos a cuenta y retenciones que viene funcionando, de tal forma que también se les retendría un porcentaje *flat* sobre los honorarios establecidos. En este caso, la retención realizada sobre los honorarios haría cancelatorio el pago de dicho tributo, es decir no habría regularización de por medio, como sí existe para los ingresos de cuarta categoría. A diferencia del actual sistema de impuesto a la renta para personas independientes, donde bajo criterios de ingresos uno puede ⁸⁰ suspender las retenciones, este tributo regional no estaría sujeto a ningún tipo de suspensión de su pago.

⁸⁰ La legislación del impuesto a la renta para personas naturales permite que en el caso de trabajadores independientes no se ejecute retención alguna si se emitieran recibo por montos menores a S/700 en promedio durante el año, para lo cual debe presentar ante Sunat un Formulario de Suspensión de Retenciones.

Un aspecto central es la determinación de la tasa. Dado que ésta es *flat* - y establecida sobre niveles que no consideran montos mínimos de ingresos no imponibles, deducciones ni exclusiones- debe ser baja, a fin de no generar distorsiones ni efectos regresivos elevados. La tasa podría establecerse entre 1,0 y 3,0%, procurando que inicialmente la tasa sea establecida por el gobierno central y sólo más adelante evaluarse la posibilidad de dar independencia a las regiones a que establezcan la tasa pero bajo parámetros establecido por el gobierno central (que podría ser el mismo rango de 1,0 a 3,0%).

Se podrían establecer algunos cuestionamientos a este tributo –que tributo no los tiene-. Uno de ellos sería el aspecto de movilidad geográfica, considerando que algunas empresas sólo tienen oficina local y que en determinadas circunstancias pueden enviar al trabajador a laborar a otra región. El sistema de pago tiene que establecerse siempre en función a un domicilio único, que en este caso sería el del empleador, no obstante a veces pueda haberse generado el hecho económico fuera de la región. Situación distinta sería para el caso de las empresas que tuvieran determinadas sedes en diferentes regiones. En ese caso, estas empresas tendrán que distinguir los trabajadores de acuerdo a la dependencia donde laboren y efectuar los pagos a las regiones donde correspondan los mismos. Esto evidentemente podría implicar costos que las empresas tendrán que asumir inicialmente en sus sistemas informáticos, contables, de control, entre otros.

Otro elemento en contra que se puede mencionar es el tema de la regresividad del tributo. Evidentemente, en teoría la regresividad se daría desde el primer Nuevo Sol gravado a dos personas con remuneraciones similares; por tanto, no obstante establecerse una tasa reducida para el impuesto sugerido, no hay duda que la regresividad existiría. Sin embargo habría que tener en cuenta que el pago sería bastante reducido (S/. 14.0 en el caso de una tasa “alta” de 3% sobre la remuneración mínima). Asimismo, este esquema permite establecer una relación más estrecha – aunque imperfecta- entre los servicios que brinda el gobierno regional y los pagos que deben realizarse a él, por tanto es importante que todo ingreso pague finalmente tributos

Una estimación preliminar de los recursos con que podrían contar las regiones, por estos impuestos, nos indica que si la tasa fuera de 1%, los ingresos que percibirían los gobiernos subnacionales por este nuevo impuesto, sería de más de S/. 60 millones, los cuales podrían llegar a S/. 190 millones si la tasa fuera de 3%. Para el

cálculo del impuesto regional a las planillas, se toma como base el salario y remuneraciones promedio del sector privado, multiplicado por el número de trabajadores en planilla, que según la Sunat se encontraría en más de un millón seiscientos mil trabajadores. Este resultado es luego distribuido en función a la recaudación por departamento por retenciones de quinta categoría que efectúa Sunat para obtener el estimado por cada región.

Para el caso del cálculo de los ingresos por el impuesto regional a los trabajadores independientes, se considera proporcional a las retenciones de cuarta categoría que se efectúa en cada departamento, en base a la información de Sunat. Ello se realiza directamente, teniendo en cuenta que el sistema de retenciones para cuarta categoría no considera mínimo no imponible.

Recaudación por Impuesto Regional a las Planillas y a Trabajadores Independientes

Escenarios con Diferentes Tasas Impositivas

En Nuevos Soles

	Impuesto Regional a las Planillas			Impuesto Reg.Trab. Independientes			Total		
	Tasa 1%	Tasa 2%	Tasa 3%	Tasa 1%	Tasa 2%	Tasa 3%	Tasa 1%	Tasa 2%	Tasa 3%
Amazonas	3,691	7,382	11,072	37,903	75,805	113,708	41,593	83,187	124,780
Ancash	153,917	307,833	461,750	203,340	406,680	610,021	357,257	714,514	1,071,771
Apurímac	7,709	15,418	23,128	62,182	124,364	186,546	69,891	139,782	209,673
Ayacucho	15,318	30,637	45,955	110,406	220,812	331,218	125,724	251,448	377,172
Cajamarca	49,981	99,962	149,943	135,533	271,066	406,600	185,514	371,029	556,543
Callao	150,494	300,988	451,483	396,551	793,103	1,189,654	547,046	1,094,091	1,641,137
Arequipa	753,151	1,506,303	2,259,454	743,249	1,486,498	2,229,747	1,496,400	2,992,801	4,489,201
Cusco	262,786	525,573	788,359	413,049	826,097	1,239,146	675,835	1,351,670	2,027,505
Ica	143,571	287,143	430,714	217,541	435,081	652,622	361,112	722,224	1,083,336
Huánuco	18,057	36,114	54,171	94,612	189,223	283,835	112,668	225,337	338,005
Huancavelica	2,211	4,422	6,633	55,130	110,259	165,389	57,341	114,681	172,022
Junín	124,584	249,169	373,753	210,714	421,429	632,143	335,299	670,598	1,005,896
La Libertad	429,038	858,076	1,287,114	472,060	944,120	1,416,180	901,098	1,802,196	2,703,294
Lambayeque	99,509	199,019	298,528	203,692	407,384	611,076	303,201	606,403	909,604
Lima Metropolis	31,089,247	62,178,493	93,267,740	25,419,899	50,839,797	76,259,696	56,509,145	113,018,290	169,527,435
Lima Provincias	55,552	111,104	166,657	194,631	389,263	583,894	250,184	500,367	750,551
Loreto	164,803	329,606	494,409	317,631	635,261	952,892	482,434	964,867	1,447,301
Madre de Dios	10,041	20,082	30,123	39,315	78,629	117,944	49,356	98,711	148,067
Moquegua	25,020	50,040	75,060	88,735	177,470	266,205	113,755	227,510	341,265
Pasco	39,179	78,358	117,537	43,633	87,266	130,898	82,812	165,624	248,436
Piura	339,506	679,011	1,018,517	453,164	906,328	1,359,492	792,670	1,585,339	2,378,009
Puno	56,220	112,440	168,660	99,379	198,757	298,136	155,599	311,198	466,796
San Martín	53,626	107,253	160,879	125,189	250,377	375,566	178,815	357,630	536,445
Tacna	64,411	128,821	193,232	93,369	186,738	280,107	157,780	315,559	473,339
Tumbes	17,719	35,437	53,156	24,478	48,956	73,434	42,197	84,393	126,590
Ucayali	89,230	178,460	267,690	185,190	370,380	555,570	274,420	548,840	823,260
Total	34,218,573	68,437,145	102,655,718	30,440,572	60,881,143	91,321,715	64,659,144	129,318,288	193,977,432

Nota: Elaborado a partir de información de Sunat

Algunos autores, como Bird (1989) y Mc Lure (1999) consideran importante la presencia de impuestos subnacionales que tengan como base el consumo. Un impuesto que podría trasladarse directamente a las Municipalidades Provinciales, es el actual **Régimen Único Simplificado (RUS)**. Este impuesto, como se sabe, grava a las pequeñas empresas de personas naturales cuyos ingresos brutos por venta de bienes y/o prestación de servicio no excedan de S/. 18.000 mensuales. Los contribuyentes comprendidos en este régimen deben pagar una cuota mensual con carácter definitivo en función a una escala. Los pagos por escala se encuentran en un rango de S/.0.00 a S/. 540 (después de créditos) y están en función a los ingresos de la empresas así como a criterios objetivos, tales como el tamaño de local, número de empleados, entre otros. Este impuesto tiene un escaso rendimiento en la actualidad (S/. 74 millones en el 2002), considerando la cantidad de contribuyentes sujetos a este régimen que superan los dos millones, mientras sólo se encuentran pagando cerca de 350 mil. La problemática de este tributo se centra en su alto grado de evasión que no puede ser enfrentado convenientemente, debido a la atomización empresarial de este sector que hace difícil que los sistemas desarrollados por Sunat sean suficientes para controlarlo.

Régimen Unico Simplificado - 2002
en miles de nuevos soles

Amazonas	392.4
Ancash	1,897.1
Apurimac	575.2
Ayacucho	870.0
Cajamarca	1,671.6
Callao	2,065.2
Arequipa	4,969.2
Cusco	3,200.6
Ica	2,715.4
Huánuco	1,198.8
Huancavelica	302.4
Junín	3,269.6
La Libertad	4,120.2
Lambayeque	3,553.7
Lima Metropolis	30,319.3
Lima Provincias	2,604.5
Loreto	861.6
Madre de Dios	263.0
Moquegua	601.0
Pasco	562.5
Piura	3,166.7
Puno	1,552.8
San Martín	1,009.1
Tacna	1,179.5
Tumbes	530.7
Ucayali	642.0
Total	74,094.2

Fuente: Sunat

Trasladándose este tributo al ámbito municipal se podría cumplir varios objetivos a saber: (i) se incrementaría marginalmente la autonomía tributaria de los gobiernos locales; (ii) no se pondría en riesgo la estabilidad tributaria nacional por ser un impuesto de escasa representatividad; (iii) sería un interesante laboratorio para desarrollar capacidades administrativas con un impuesto que por los requerimiento objetivos mencionados para su fiscalización, podría ser controlado por las municipalidades.

Considerando estos esquemas, los municipios podrían contar con ingresos adicionales superiores a los S/. 70 millones anuales que estarían divididos como se indica en el cuadro anterior, acumulados según región, teniendo en cuenta la información de Sunat.

Entonces, el impuesto regional a las planillas, el impuesto regional a los trabajadores independiente y el RUS serían los tres únicos nuevos tributos que podrían incorporarse al sistema tributario sub-nacional, tomando como base el sistema tributario del gobierno central. Con ello, el sistema tributario subnacional estaría conformado de la siguiente manera:

Sistema Tributario Regional

- Impuesto regional a las planillas
- Impuesto regional a los trabajadores independientes

Sistema Tributario Municipal

- RUS

el mismo que se sumaría al esquema actual con:

- Impuesto Predial
- Impuesto Vehicular
- Impuesto al Alcabala
- Impuestos a los Juegos
- Impuesto a las Apuestas
- Impuesto a los Casinos
- Impuesto a las Máquinas Tragamonedas

- Impuestos de cargo directo (tasas, arbitrios, licencias, derechos, etc.)

Cabe indicar que bajo este esquema, la recaudación proveniente del impuesto a los casinos y a las máquinas tragamonedas debiera ir dirigida íntegramente a los gobiernos subnacionales, dada las características propias del tributo. Así, el tesoro público debiera renunciar al 28% de coparticipación en el impuesto a las tragamonedas y el 20% que percibe por el impuesto a los casinos. De la misma manera el IPD debiera buscar otra fuente de generación de recursos, dependiendo de la estructura de gobierno y, la participación que estaba destinada al MITINCI para fiscalización no tendría lugar dado que la administración del tributo pasaría a las municipalidades quienes asumirían el costo del control o firmarían convenios con la Sunat para que administre directamente estos tributos.

Las precisiones respecto al resto de tributos municipales ya fueron discutidas en las secciones A.2 y C.2 de este capítulo. Básicamente es importante hacer hincapié en la recomendación brindada respecto al mayor énfasis que debieran prestar las municipalidades respecto a la aplicación de impuestos de cargos directos (*user charges*). La ley de bases de descentralización faculta a los concejos municipales a la creación y establecimiento de estos tributos. Sería conveniente, en ese sentido, asegurar la mayor flexibilidad en la legislación y reglamentaciones que permita que los municipios puedan establecer estos tributos de manera efectiva cuando sea conveniente.

Un elemento central en el nuevo esquema subnacional será determinar el grado de control que tendrán las regiones y municipalidades sobre **la política tributaria del sistema bajo su administración**, especialmente en la determinación de las tasas impositivas, base imponible (e.g. hechos económicos exonerados) y sujeto del impuesto (sujetos exonerados del pago). En general consideramos que la transferencia de poderes en política tributaria debe ser paulatina. Por ejemplo en una primera etapa inicial podrían trasladarse el control amplio de política tributaria sobre los *user charges*. En una segunda etapa, podría brindarse mayor control sobre el impuesto a los casinos, tragamonedas, apuestas y juegos. En una tercera etapa podrían tener mayor control sobre el alcabala y en una última etapa dar mayores facultades (aunque limitadas y sujetas a coordinación nacional) sobre el impuesto vehicular y los impuestos regionales a las personas.

Etapas Graduales hacia la Autonomía Tributaria				
	I	II	III	IV
Tasas	IL	IL	IL	IL
Imp. Predial				LIM-
Alcabala			LIM	LIM
Imp. Vehic.			LIM	LIM
Imp. Renta Reg.				LIM-
Juegos, Apuestas Y Similares		LIM	IL	IL

IL: Autonomía Ilimitada

LIM: Autonomía Limitada

LIM-: Sin Autonomía (coordinación nacional)

En general consideramos importante que los gobiernos subnacionales tengan control sólo en el margen de las políticas tributarias de su sistema tributario, aunque con una alta dosis de coordinación y armonía, tal como lo indican las experiencias revisadas. En este sentido, debiera ponerse límites estrictos como rangos máximos y mínimos de las tasas impositivas, así como prohibir que los gobiernos regionales y municipales puedan otorgar exoneraciones de manera autónoma; en este último caso debiera requerir la aprobación del Congreso, tal como se está planteando en la Reforma Tributaria en Brasil⁸¹, país que ha pasado por situaciones de *stress* debido a la falta de control y coordinación en este campo.

En la confección del nuevo sistema tributario subnacional, debiera tomarse la oportunidad para corregir ciertos tributos municipales que han sido mal concebidos y que debieran o eliminarse o modificarse. Un impuesto que debiera eliminarse (o racionalizarse) es el que existe para los espectáculos deportivos dado que no existe razón justificada para que esta actividad reciba mayores gravámenes que otras actividades económicas, además que la recaudación no es importante. De la misma

manera debiera hacerse una revisión al actual sistema del impuesto vehicular, donde las tasas son aplicadas solamente a los vehículos con tres años de antigüedad, sin tener en consideración los costos que genera a la sociedad (externalidades negativas) la presencia de vehículos antiguos en el parque automotor.

ii. Sobre el Esquema de Transferencias Intergubernamentales

Respecto a las transferencias, la legislación vigente contempla fundamentalmente los siguientes esquemas:

- Un sistema de canon (minero, hidroenergético y forestal), cuyos recursos a partir del 2003 son repartidos entre las regiones y municipalidades provinciales y distritales.
- El sistema de transferencias del FONCOMUN, que se distribuye entre las municipalidades distritales y provinciales.
- Un sistema de transferencia de apoyo social constituido por el Programa de Vaso de Leche, distribuido a las municipalidades distritales del país .
- La Participación en Renta de Aduanas, constituido por un porcentaje de las rentas de aduanas y distribuidas en las municipalidades provinciales y distritales.
- El FONCOR que es distribuido proporcionalmente entre las regiones en base a diferentes criterios.
- El FIDE, que constituye un fondo de financiamiento para proyectos de inversión de desarrollo compartido con el gobierno nacional

Considerando lo anterior, se plantean algunas modificaciones que podría constituir lineamientos para el nuevo esquema de transferencias a futuro. En primer lugar, habría que considerar el establecimiento de un esquema de transferencias con las siguientes características: que el esquema sea lo más transparente posible; que los recursos tengan cierto grado de predictibilidad; que sea soporte para enfrentar problemas de desbalances horizontales y verticales; y, que no desincentive la función de los gobiernos de recaudar impuestos.

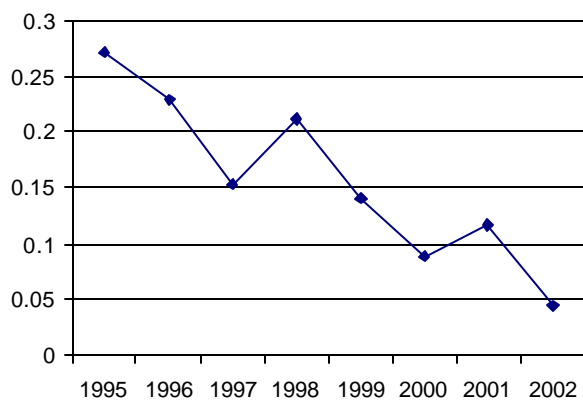
Partiendo de estas premisas, el esquema debería minimizar los esquemas de transferencias ad hoc (discrecionales). Por tanto, el esquema de transferencia a utilizar

⁸¹ Ver Gobierno de Brasil (2003)

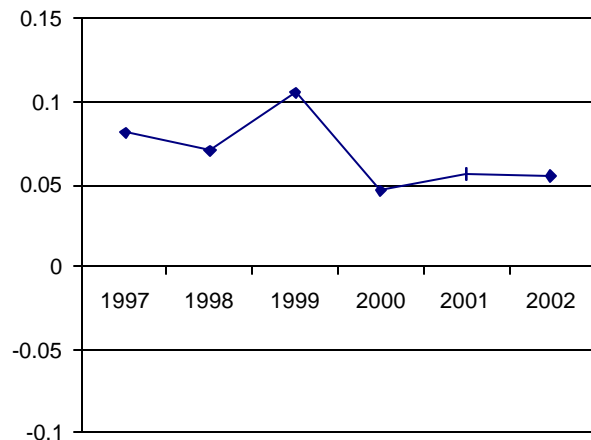
debiera basarse en un *monto transferible* establecido objetivamente a partir de un porcentaje de una fuente de recursos claramente definidos proveniente del sistema tributario vigente que administra el gobierno central. En este sentido, consideramos que los esquemas de transferencia que se establezcan, deberían tener como eje central (sino único) al IGV. Ello por varios motivos:

- Representa más del 50% de los ingresos tributarios.
- Es un impuesto cuya recaudación en el tiempo guarda mayor estabilidad respecto al resto de tributos. En los gráficos de abajo se brinda una medición de la recaudación de los últimos siete años a través de un estadístico de dispersión que señale la “volatilidad recaudatoria” del IGV y el Impuesto a la renta (los principales tributos nacionales). Se observa que el primero es mucho más estable.
- Como complemento a lo anterior, el resto de tributos importantes (impuesto a la renta e ISC) se encuentran mayormente expuestos a modificaciones imprevistas por movimientos en los mercados internacionales, cambios de tasas (en el caso del ISC principalmente) y, en el caso del impuesto a la renta, el hecho de ser un tributo de periodicidad anual y cuyos resultados tributarios difieren permanentemente de los resultados económicos o contables.
- El IGV ya viene sirviendo de base como mecanismo de transferencia para el caso del FONCOMUN

Estadístico de Volatilidad del Impuesto a la Renta *



Estadístico de la Volatilidad del IGV *



* El estadístico es construido a partir del promedio móvil de la raíz cuadrada de las varianzas

Otro aspecto central en este mecanismo de transferencia de tipo coparticipativo, sería determinar el porcentaje del IGV que debiera transferirse al gobierno sub-nacional.

Este porcentaje debería irse definiendo en función a al esquema de transferencia de responsabilidades, hecho que implicaría mayor o menor gasto. Si el esquema para la transferencia de funciones será progresivo, el porcentaje de transferencia al nivel subnacional debiera irse elevando a través del tiempo hasta que encuentre un nivel definitivo y estable.

Luego de definirse el porcentaje que va al gobierno subnacional, el siguiente punto crucial será la repartición entre los diferentes gobiernos regionales y municipios en función a un índice establecido que comprenda los siguientes criterios básicos: reducir el desbalance horizontal; reducir el desbalance vertical; población a atender y esfuerzo tributario.

El tema de los desbalances horizontales y verticales, referidos a problemas de pobreza y capacidad recaudatoria que enfrentan las diferentes localidades deberían ser captados a partir de un **conjunto de indicadores sociales** disponibles, oportunos, confiables y suficientes; **la población** señala directamente el grado de demanda por servicios de los diferentes gobiernos; mientras que el **esfuerzo tributario** busca premiar a aquellas localidades que se preocupan por mejorar su función recaudatoria.

El tema del esfuerzo tributario es importante en el diseño del nuevo esquema de transferencia. Como se discutiera en páginas atrás, cuando las localidades, tienden a depender extremadamente de transferencias, suelen descuidar su sistema tributario, lo cual puede terminar en el futuro generando presiones para exigir mayor participación de transferencias para el financiamiento de sus gastos. Este indicador de esfuerzo tributario debiera considerar los avances relativos que realiza cada localidad en la efectividad recaudatoria de su respectivo sistema tributario (sobre los recursos directamente recaudados). En este sentido, se propone el siguiente índice:

Este índice pondera dos aspectos. El primer componente me indica el cambio de un período a otro en los niveles de recaudación per cápita de la localidad; mientras que el segundo componente me indicaría la desviación de la recaudación per cápita de la localidad respecto a la recaudación per cápita promedio de todas las localidades.

A partir de la información del Portal de Transparencia, referente a la recaudación de los recursos directamente recaudados a nivel de cada departamento, se construye la recaudación per cápita, tomando los datos de población proyectada del INEI para cada año, tal como se muestra en el cuadro siguiente:

Recursos Directamente Recaudados Percápita
Nuevos soles por habitante

	1,999	2,000	2,001	2,002
01:AMAZONAS	11.5	25.6	25.4	37.8
02:ANCASH	40.7	39.6	35.6	42.4
03:APURIMAC	17.0	19.6	17.9	26.1
04:AREQUIPA	66.1	101.0	73.5	72.8
05:AYACUCHO	20.0	43.4	34.2	40.0
06:CAJAMARCA	18.7	20.4	18.6	26.0
08:CUSCO	45.1	59.5	73.0	59.9
98:EXTERIOR				
09:HUANCAVELICA	22.6	20.9	14.2	15.3
10:HUANUCO	21.4	27.9	30.4	33.3
11:ICA	62.6	77.9	58.2	58.6
12:JUNIN	38.1	43.4	41.9	37.8
13:LA LIBERTAD	48.4	54.9	47.8	53.8
14:LAMBAYEQUE	46.1	53.8	44.9	54.4
15:LIMA	169.7	187.3	202.7	207.1
16:LORETO	34.4	38.1	32.4	32.5
17:MADRE DE DIOS	46.0	93.9	60.9	88.8
18:MOQUEGUA	108.7	121.4	74.0	64.9
19:PASCO	29.4	38.5	35.1	39.5
20:PIURA	52.2	56.1	53.0	47.9
07:PROV_CONSTITUC_DEL_CALLAO	65.8	85.0	90.2	83.6
21:PUNO	20.9	31.8	26.4	29.0
22:SAN MARTIN	26.8	28.2	26.5	35.7
00:SIN DESCRIPCION				
23:TACNA	115.3	136.5	102.8	111.0
24:TUMBES	96.6	85.8	101.0	91.8
25:UCAYALI	31.6	37.9	29.7	38.8
PERCAPITA TOTAL	78.7	90.4	91.1	94.7
PROMEDIO	50.2	61.1	54.0	57.2

Fuente: SIAF / INEI

Con esta información, es posible construir el índice en función a la fórmula establecida, la cual arrojaría los siguientes resultados para los diferentes años, respecto a los cambios producidos en los esfuerzos tributarios mencionados:

$$\left(\frac{R_{it} / Pob_{it}}{R_{it-1} / Pob_{it-1}} \right)^a \left(\frac{R_{it} / Pob_{it}}{R_t / Pob_t} \right)^b, \text{ con } a + b = 1$$

Donde:

R_{it} : recaudación de la localidad

Pob_{it} : población de la localidad

R_t / Pob_t : promedio de la recaudación per cápita de todas las localidades

Indice de Esfuerzo Tributario

	1999	2000	2001	2002
01:AMAZONAS		1.59	0.86	1.27
02:ANCASH		0.90	0.85	1.08
03:APURIMAC		0.89	0.74	1.16
04:AREQUIPA		1.55	0.83	1.04
05:AYACUCHO		1.73	0.75	1.06
06:CAJAMARCA		0.86	0.75	1.11
08:CUSCO		1.24	1.25	0.86
98:EXTERIOR				
09:HUANCavelica		0.76	0.56	0.81
10:HUANUCO		1.06	0.95	0.97
11:ICA		1.25	0.80	1.01
12:JUNIN		1.04	0.92	0.85
13:LA LIBERTAD		1.08	0.87	1.09
14:LAMBAYEQUE		1.10	0.83	1.16
15:LIMA		1.35	1.39	1.32
16:LORETO		0.99	0.79	0.90
17:MADRE DE DIOS		1.93	0.72	1.48
18:MOQUEGUA		1.25	0.72	0.92
19:PASCO		1.13	0.85	1.02
20:PIURA		1.04	0.95	0.89
07:PROV_CONSTTUC_DEL_CALLAO		1.31	1.16	1.02
21:PUNO		1.23	0.75	0.94
22:SAN MARTIN		0.89	0.82	1.16
00:SIN DESCRIPCION				
23:TACNA		1.34	0.91	1.21
24:TUMBES		0.97	1.29	1.02
25:UCAYALI		1.05	0.73	1.15

Fuente: SIAF / INEI

Los parámetros α y β , para este ejercicio en particular ha considerado valores de 0.8 y 0.2, respectivamente, dándole mayor peso al esfuerzo que realiza la localidad respecto a su recaudación del período anterior. Las proporciones pueden cambiar en función a los objetivos que se busque acentuar. Al margen de los números, existen otros elementos a tener en cuenta respecto a cual es el concepto de recaudación a considerar. Así, por ejemplo, para la construcción del índice se deberá procurar contar con la recaudación más “limpia” posible. Es decir, no debería considerarse ingresos provenientes de programas de amnistías o fraccionamientos, al no reflejar esfuerzo fiscal alguno y porque este tipo de esquemas contribuyen a mellar los esfuerzos recaudatorios en el futuro. De esta manera, la construcción del índice debiera hacer precisiones adecuadas que permitan reflejar el verdadero esfuerzo tributario de las localidades. Se debe precisar sin embargo que este índice es simplemente un componente del índice general de transferencia, que como habíamos mencionado, comprende: un **conjunto de indicadores sociales** disponibles, oportunos, confiables y suficientes; **la población** –que señala directamente el grado de demanda por servicios de los diferentes gobiernos- y el indicador discutido de **esfuerzo tributario**.

En otro ámbito de la problemática de las transferencias, se ha discutido a partir de la literatura los problemas ocasionados a partir de la transferencia de recursos cuya fuente está en función de la explotación de recursos naturales. En este sentido, el esquema

de repartición del Canon Minero, en función a la ubicación geográfica del recurso, constituye un factor distorsionante en la asignación, en la medida que traslada la volatilidad de dichos mercados a las finanzas locales de las regiones y al mismo tiempo contribuye a ahondar los desbalances verticales y horizontales existentes. No obstante, considerando que la legislación vigente y las expectativas regionales dan soporte al esquema existente, debiera ubicarse algún tipo de mecanismo que permita reducir las distorsiones.

Habiendo realizado las precisiones respecto a los lineamientos a considerar en los mecanismos de transferencia intergubernamental, se presenta la siguiente estructura tomando como base el esquema existente:

FONCOR

- El FONCOR debiera estar constituido únicamente por una participación sobre la recaudación del IGV, de manera similar que el FONCOMUN.
- El porcentaje debiera estar determinada respecto a las funciones de gasto asignada a las regiones.
- Si bien este Fondo se encuentra actualmente constituido por el 30% de las privatizaciones y concesiones, no debieran formar parte en el corto plazo de este esquema de transferencias. Así sería preferible incorporar estos ingresos al FIDE, como veremos más adelante.
- Respecto a los criterios para su distribución establecidos en la ley (factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones), consideramos que debiera reformularse el correspondiente al de aporte tributario en función del índice de esfuerzo tributario planteado.
- Con el fin de disminuir los desbalances horizontales y verticales, debiera incorporarse un criterio que penalice el índice de transferencia del FONCOR para aquellas localidades que perciban recursos por el Canon Minero y Participación de Rentas de Aduanas

FONCOMUN

- Simplificar el Fondo, considerando únicamente como base un porcentaje sobre el IGV. El resto de fuentes debiera ser excluido .
- Mantener el FONCOMUN sólo en el ámbito municipal.

- Reformular los criterios de repartición del Fondo, tomando como bases los criterios establecidos para el FONCOR.
- La participación respecto al IGV puede seguir siendo la misma, sujeto a variación respecto a la asignación de funciones establecidas.

FIDE

- Incorporar al FIDE, en el corto plazo, el 30% de las privatizaciones y concesiones que fuera establecido para el FOCOR.
- Los criterios de transferencias de los recursos debiera estar en función a objetivos trazados por el gobierno central para el desarrollo de inversiones específicas, de tal forma que la transferencia fuera otorgada en función a criterios objetivos de cumplimiento.
- Los esquemas de *matching grants* y/o de transferencias condicionadas – discutidos en páginas atrás- podrían encajar perfectamente.

Esquemas de Canon

- Si hubieran mecanismos –y condiciones políticas- para modificar el criterio de transferencia actual, recomendaríamos hacerlo.
- Los perjuicios de la volatilidad en los mercados mineros son nefastos para la planificación adecuada de la municipalidades y regiones. Así, un elemento que podría, sin embargo, incorporarse es un esquema de *Fondo de Estabilización del Canon*, que permita estabilizar el ingreso de los recursos en el largo plazo.
- El criterio de utilizarse los recursos sólo para inversión contribuye a reforzar el mecanismo de Fondo de Estabilización.

Vaso de Leche

- Se debe redefinir el programa bajo el esquema de transferencias condicionadas, en función a objetivos específicos a alcanzar.
- Se debe individualizar claramente los resultados del mismo, de tal manera que futuras transferencias sólo podrán ser renovadas en función al cumplimiento de las metas planteadas.

- La incorporación de sanciones efectivas para los que incumplan con los objetivos del programa, constituye un elemento para generar responsabilidades y cimentar un programa efectivo.

El resto de transferencias son de menor importancia. En el caso de la participación de ***Renta de Aduanas***, es un esquema que irá perdiendo su importancia en el tiempo en la medida que se alcance una mayor apertura del comercio internacional. Mientras que en el caso de los otros esquemas de canon, estos están más relacionados de manera directa a aspectos de compensación por el uso del recurso natural sobre mercados con escasa volatilidad, no poniendo en tanto al sistema de transferencias, y por tanto, no ameritando mayores modificaciones bajo los lineamientos generales propuestos.

IV. LA DESCENTRALIZACIÓN DE GASTO

En el esquema clásico de Musgrave, se reconoce que los gobiernos tienen tres funciones básicas: la estabilidad macroeconómica, la redistribución del ingreso, y la asignación de recursos.

La función de estabilidad macroeconómica, entendiéndose por esto mantener el equilibrio interno (precios estables y pleno empleo de recursos) y externo (posición sostenible de las cuentas externas), debe ser asumida por el gobierno nacional. Las razones para esto son varias, en primer lugar, debido a la integración de los mercados de bienes y de factores y al ámbito geográfico, usualmente reducido de los gobiernos subnacionales, los esfuerzos estabilizadores se desvanecen o se trasladan a otras localidades. Por otro lado, no se cuenta con los instrumentos necesarios para lograr esta estabilidad, debido a la inexistencia de tipo de cambio y a la necesidad de tener impuestos manejados a nivel nacional por razones de economías de escala, tal como ha sido tratado en el capítulo anterior.

La función de redistribución del ingreso también es manejada por los gobiernos nacionales, en tanto y cuanto, intentos de gobiernos subnacionales por lograr una redistribución de ingresos dentro de sus fronteras, llevaría a una distorsión de la asignación de recursos, obteniendo impactos negativos dentro de sus fronteras, debido a la alta integración de los mercados de bienes y de factores.

La función de asignación eficiente de recursos, por otro lado, si debería ser compartida por el gobierno central con los gobiernos subnacionales, debido a que se lograría distintas asignaciones de bienes y servicios que reflejan mejor las preferencias de los pobladores de las distintas regiones.

La asignación en las responsabilidades de gasto a los gobiernos subnacionales es, por lo tanto, la piedra angular en el proceso de descentralización; es decir, las decisiones de en qué, en dónde y cuánto se gasta deberían de ser tomadas por diferentes niveles del gobierno según distintos criterios que evaluaremos más adelante. Los beneficios de realizar esta descentralización y otorgar poderes a los gobiernos subnacionales se basan en lograr una mayor eficiencia del gasto público, aunque sin embargo, existe tanto a nivel teórico como práctico, el peligro de que esta descentralización pueda llevar a un deterioro en las finanzas públicas. Por un lado, los beneficios y costos de la

descentralización han sido extensamente discutido en la primera parte de este trabajo. Por otro lado, respecto al riesgo de estabilidad macroeconómica por el proceso de reasignación de responsabilidades de gasto, habría que resaltar que tanto en países de América Latina como en países de Economías en Transición se cometieron graves errores al avanzar en la descentralización tributaria y financiera, sin avanzar primero en la asignación de responsabilidades de gasto, lo cual derivó en problemas fiscales a nivel agregado.

En este capítulo describiremos los principios generales de la asignación de gasto, poniendo énfasis en los criterios de asignación de responsabilidades, así como los problemas más comunes que surgen en este proceso y la asignación de las distintas funciones; luego se analizará el caso específico del gasto público en educación, después de eso se comentarán las experiencias de países en desarrollo y finalmente se analizará la situación actual en el Perú, recomendándose una serie de acciones para incrementar la eficiencia en el gasto público.

A. Principios Generales en la Asignación de Gasto

Es importante empezar por resaltar la importancia en la autonomía en la decisión de gasto que pueden tener los gobiernos subnacionales, que es lo que diferencia la desconcentración de la descentralización. No tiene ninguna importancia práctica si la decisión de gasto se toma a nivel central pero se ejecuta a nivel local (desconcentración), siendo crucial que los gobiernos subnacionales sean los tomen las decisiones de gasto (descentralización).

1. Criterios en la asignación de Gastos

No existe una manera única de asignar las responsabilidades de gasto entre las instancias del gobierno, siendo una tarea muy complicada debido a su carácter multidimensional y a las particularidades de cada país o región. Aunque la teoría no es muy clara al respecto, usualmente se tienen en cuenta tres lineamientos básicos para la asignación de responsabilidades del gasto:

(i) *Criterio de eficiencia*

Este es el criterio fundamental y está basado en el principio de subsidiariedad o principio del beneficio. Esto quiere decir que la asignación de gasto que mejor refleje las preferencias de los contribuyentes será aquella en donde la responsabilidad de gasto recaiga en la instancia de gobierno que sea elegible por el grupo de contribuyentes que se benefician del servicio. Es decir, este principio relaciona el tipo de bien o servicio que se provee y el área geográfica que se beneficia de dicho servicio. Este es el típico caso de servicios de educación, en los cuales la educación primaria, que atiende a un área geográfica muy restringida debería estar bajo la responsabilidad de los gobiernos municipales, mientras que la educación secundaria o terciaria debería estar bajo la responsabilidad de los gobiernos regionales.

La cualidad de los bienes y servicios también son importantes para determinar el nivel del gobierno que debe proveerlos. Por un lado, cuando existen bienes públicos con características de no rivalidad en el consumo a nivel nacional, la responsabilidad en la provisión del bien debería ser asignada al gobierno central. Intentos en querer descentralizar tal gasto llevaría a una asignación ineficiente en la medida en que se presentaría un problema de *free riding* a nivel de regiones. Tal es el caso de los gastos en defensa. Por otro lado, cuando se presentan economías de escala a nivel nacional en la provisión de un determinado servicio, éste debería ser proveído por el gobierno central. Asimismo, cuando no existen economías de escala o cuando la característica de no rivalidad en el consumo es a nivel local o regional, existe un margen para avanzar en la dirección de asignar responsabilidad en menores instancias del gobierno, siendo este el típico caso de seguridad ciudadana.

A parte de estas consideraciones, también deben de tomarse en cuenta la existencia de economías de alcance (*economies of scope*), referentes a la posibilidad de proveer de manera agregada ciertos bienes aprovechando economías de coordinación y de información, entre otros factores.

(ii) *Criterio de clara definición*

Uno de los elementos esenciales que asegura que el principio de subsidiariedad funcione en términos de lograr una asignación eficiente de los recursos, es que los responsables de los gobiernos locales no solo conocen mejor las preferencias de los contribuyentes, sino que funciona el principio de revelación de preferencias a través de

los mecanismos electorales. Estos mecanismos aseguran, al menos parcialmente, que los gobiernos subnacionales estarán bajo un severo escrutinio de la población, para que la gestión pública sea lo mejor posible. Este proceso de rendición de cuentas (*accountability*) fracasa si las responsabilidades de gasto no están claramente definidas y asignadas. El resultado final, cuando la ley no asigna claramente las responsabilidades de gasto es, por un lado, la generación de conflicto permanentes entre las distintas instancias de los gobiernos y, por otro lado, una provisión inadecuada de los servicios públicos.

(iii) *Criterio de estabilidad y distribución*

Tal como se menciona al inicio del capítulo, las responsabilidades de estabilidad macroeconómica como de redistribución del ingreso deberían ser asumidas por los gobiernos centrales. En particular, una política de mayor protección social en una determinada región, a través de subsidio directo, podría llevar a una fuerte migración de pobladores pobres de una región a otra, desbalanceando la carga fiscal. Sin embargo, si bien es cierto que el financiamiento debería ser asumido por el gobierno central, también es cierto que los gobiernos locales conocen mejor a los grupos objetivos y pueden, a través de la administración de los programas sociales, lograr una mayor eficiencia en el gasto público.

El otro serio problema que existe es la necesidad de imponer estándares mínimos en la provisión de determinados servicios públicos, como educación, salud, entre otros. Tal determinación de criterios mínimos no puede estar en el ámbito subnacional porque podría llevar a una mayor desigualdad en el acceso a estos servicios, afectando negativa y permanentemente la distribución del ingreso a nivel nacional.

2. Determinación de las Funciones

La responsabilidad de gasto involucran una serie de etapas que deben ser asumidas por distintas instancias de los gobiernos. En particular existen tres importantes divisiones: (i) la formulación de políticas, (ii) la provisión y administración del servicio, y (iii) la producción y distribución del servicio.

La esfera de la formulación de políticas se refiere al establecimiento de ciertos lineamientos generales, que deberían incluir estándares mínimos de calidad (o cantidad) en la provisión del gasto. Asimismo, las actividades de regulación y

supervisión también se incluyen en este acápite. Por otro lado, la asignación en la responsabilidades de administrar o proveer un servicio a determinado nivel del gobierno no implica necesariamente que dicho nivel de gobierno sea el encargado de realizar la producción y distribución. Muy por el contrario, en función de determinadas consideraciones como eficiencia, equidad, e incluso capacidad financiera, el sector privado puede involucrarse en la esfera de la producción y/o distribución de servicios públicos. Este punto será tratado cuando se analice el caso de la provisión de servicios educativos.

Como *benchmark* se considera la clasificación realizada por Shah (1994), donde se incluyen instancias supranacionales, en función a los tratados internacionales que suscriben los países y la pertenencia a determinada zona comercial o económica, que limita la capacidad de decisión de los gobiernos nacionales.

En particular, se considera apropiado en lo referente a la formulación de políticas, las funciones de defensa, relaciones exteriores, inmigración, leyes penales y civiles, política industrial, regulación, política fiscal, recursos naturales, telecomunicaciones y transacciones financieras, sean responsabilidad de los gobiernos centrales. En estas últimas dos funciones algo de injerencia podría darse por parte de una instancia supranacional. Destacan como exclusivamente competencia de gobierno supranacional las funciones de resolución de conflictos internacionales y comercio exterior, para evitar problemas entre países con distinto poderío militar⁸². En lo que se refiere a Inversión Directa Extranjera, el diseño de las políticas debería ser responsabilidad del gobierno nacional y de los gobiernos locales; mientras que la formulación de políticas en educación, salud, programas sociales, medio ambiente, carreteras, parques y recreación, deberían ser asumido por las tres instancias de los gobiernos. Asimismo, en lo que se refiere a seguridad ciudadana, los lineamientos deberían ser realizados a nivel regional o municipal, mientras que en lo que respecta a agua y desagüe esto debería ser responsabilidad exclusiva de los gobiernos locales. Finalmente, en lo relacionado a la política monetaria, cambiaria, se debería tener la figura de una institución monetaria central independiente, que opere con autonomía para garantizar la estabilidad de precios.

⁸² La experiencia reciente, tanto a nivel de comercio exterior como de resolución de conflictos indican que las autoridades supranacionales carecen de verdadero poder de decisión.

Asignación Representativa de las Responsabilidades de Gasto

Función	Política y descuido de normas	Provisión/administración	Producción/distribución	Comentarios
Resolución de conflictos internacionales e interregionales	<i>U</i>	<i>U</i>	<i>N,P</i>	Beneficios y costos <i>de alcance internacional</i>
Comercio exterior	<i>U</i>	<i>U,N,S</i>	<i>P</i>	Beneficios y costos <i>de alcance internacional</i>
Telecomunicaciones	<i>U,N</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	Regulación nacional <i>no factible</i>
Transacciones financieras	<i>U,N</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	Regulación nacional <i>no factible</i>
Medio ambiente	<i>U,N,S,L</i>	<i>U,N,S,L</i>	<i>N,L,S,P</i>	Externalidades <i>de alcance global, nacional, estatal y local</i>
Inversión directa extranjera	<i>N,L</i>	<i>L</i>	<i>P</i>	Infraestructura local <i>crítica</i>
Defensa	<i>N</i>	<i>N</i>	<i>N,P</i>	Beneficios y costos <i>de alcance nacional</i>
Asuntos exteriores	<i>N</i>	<i>N</i>	<i>N</i>	Beneficios y costos <i>de alcance nacional</i>
Política monetaria, dinero y banca	<i>U, ICB</i>	<i>U,ICB</i>	<i>ICB,P</i>	Independencia de todos los niveles esenciales, algún papel internacional para la <i>disciplina común</i>
Comercio interestatal	<i>Constitucion, N</i>	<i>N</i>	<i>P</i>	Salvaguardas constitucionales importantes para movilidad de factores y bienes
Inmigración	<i>U,N</i>	<i>N</i>	<i>N</i>	U debido a la salida forzada
Transferencia de pagos	<i>N</i>	<i>N</i>	<i>N</i>	Redistribución
Ley civil y criminal	<i>N</i>	<i>N</i>	<i>N</i>	Reglas de ley, interés nacional
Política industrial	<i>N</i>	<i>N</i>	<i>P</i>	Para evadir políticas beggar-thy-neighbor
Regulación	<i>N</i>	<i>N,S,L</i>	<i>N,S,L,P</i>	Mercado interno común
Política Fiscal	<i>N</i>	<i>N,S,L</i>	<i>N,S,L,P</i>	La coordinación es <i>posible</i>
Recursos naturales	<i>N</i>	<i>N,S,L</i>	<i>N,S,L,P</i>	Promueve la equidad regional y un mercado interno común
Educación, salud y bienestar social	<i>N,S,L</i>	<i>S,L</i>	<i>S,L,P</i>	Transferencias en clase
Autopistas	<i>N,S,L</i>	<i>N,S,L</i>	<i>S,L,P</i>	Beneficios y costos de varios caminos <i>varían en el alcance</i>
Parques y recreación	<i>N,S,L</i>	<i>N,S,L</i>	<i>N,S,L,P</i>	<i>Beneficios y costos de varios caminos varían en el alcance</i>
Policía	<i>S,L</i>	<i>S,L</i>	<i>S,L,P</i>	Beneficios primarios locales
Agua, alcantarillado y protección contra incendios	<i>L</i>	<i>L</i>	<i>L,P</i>	Beneficios primarios locales

U Responsabilidad supranacional
 ICB Independencia del Banco Central
 N Gobierno nacional
 S Gobierno estatal/ provincial
 L Gobierno local
 P Sectores de la sociedad civil/ no gubernamental

Fuente: Anwar Shah, La reforma de las relaciones fiscales intergubernamentales en las economías en desarrollo y de mercado emergentes (Washington, D.C: World Bank)

En algunas de las actividades, tales como defensa, relaciones exteriores, aspectos legales, inmigración, entre otros, el gobierno central debería encargarse no sólo de la formulación de las políticas, sino de la administración y producción del servicio. No ocurre lo mismo con lo que respecta a funciones como recursos naturales, regulación, política fiscal, entre otros, donde la provisión, administración, producción y distribución, puede recaer además en instancias menores del gobierno. Asimismo, en muchos casos, el sector privado o entes no gubernamentales de la sociedad civil, puede participar activamente en la producción y distribución de los bienes o servicios. Mención especial merece el caso de educación que será tratado en detalle más adelante.

Respecto a la parte del financiamiento del gasto público, este tema se trató en el capítulo III de este informe. Sin embargo, conviene mencionar que, ante la existencia de fuertes desbalances verticales y horizontales que se presentan en las distintas regiones y municipalidades, las decisiones de financiamiento y provisión de determinado bien o servicio público no pueden estar perfectamente calzadas. Esto genera un problema de “ilusión fiscal” en el cual cuando existen transferencias se genera un aumento excesivo en los niveles de gasto (para el caso de Canadá se puede consultar el trabajo de Winer, 1983).

B. Análisis del Gasto en Educación

El caso de educación es particularmente interesante de analizar en detalle la necesidad de financiamiento público y la descentralización las decisiones de gasto a niveles más bajos de gobierno.

1. Justificación para la Intervención Estatal

La literatura económica reconoce al menos tres razones que justifican la existencia de un fuerte financiamiento público de la educación (que es un bien “privado” en esencia), de tal forma que mayoritariamente la educación es obligatoria y gratuita en muchos países.

En primer lugar, desde un punto de vista de eficiencia, la existencia de externalidades en el sector educativo hace que sea necesario un fuerte subsidio público dado que el agente privado no internaliza las externalidades existentes. Friedman (1962) enfatiza además el impacto positivo sobre la cultura democrática de los países; mientras que

por otro lado, Blaug (1970), sin dejar de reconocer la existencia de externalidades positivas, encuentra que el principal impacto de la educación es sobre los ingresos privados de los individuos que cuentan con mayor grado de educación.

En función de los resultados de Blaug, se considera como una segunda razón la de distribución de ingresos y la existencia de fallas de mercado. Así, Stiglitz (2000) arguye que más importante que las razones de eficiencia son razones de equidad que hacen que se deba financiar la educación, de tal forma que los jóvenes puedan tener acceso a educación con independencia de la riqueza familiar, debido a que los mercados financieros son imperfectos y no hay financiamiento para acumulación de capital humano (para un modelo teórico de imperfecciones crediticias, crecimiento y educación, ver Carranza, 2003).

En tercer lugar, podemos mencionar que los problemas de información existente en estos mercados justifica la intervención estatal. Barr (1993) menciona que el difícil acceso a conocer la verdadera calidad de los servicios educativos por parte del público genera en el gobierno la responsabilidad de intervenir en el sector. Desde esta óptica, sin embargo, el aporte del sector público no es tanto en proveer el servicio ni en financiarlo, sino en establecer ciertos estándares de la educación, fijar los lineamientos generales y vigilar y regular la obtención de tales estándares por parte de los centros educativos, independientemente del nivel (primaria, secundaria o universitaria) y del origen (público o privado)⁸³.

2. Descentralización de la Educación

A nivel teórico, las consideraciones para pasar de un nivel centralizado a un nivel descentralizado son abrumadoras. El proceso de descentralización de la educación puede mejorar la eficiencia, transparencia, adecuación y responsabilidad en la provisión del servicio por parte de la autoridad pública si ésta es elegida por el grupo directamente beneficiario del servicio. El punto es qué y cómo se descentraliza. A nivel muy general está claro que la educación primaria y secundaria debería ser responsabilidad de las municipalidades, mientras que la educación universitaria o técnica debería estar a cargo de los gobiernos regionales, por razones de economías de escala y por representatividad (Ahmad et al. 1997). Sin embargo, una revisión un

⁸³ Los problemas de selección adversa que se presentan tanto en el servicio educativo como en los servicios de salud, señalados por Levin (1991) y N. Barr, J. Falkingham and H. Glennester (1994) se pueden ubicar dentro del segundo grupo de razones para intervención estatal, es decir, por motivos de equidad.

poco más profunda nos lleva a encontrar que existen grandes diferencias en las funciones que, incluso a nivel de educación primaria, conviene que exista participación del gobierno central en determinados aspectos.

Efectivamente, la evidencia demuestra que hay que discriminar muy bien las distintas funciones y objetivos para pasar a determinar una división de responsabilidades. Existe cierto consenso en la literatura sobre estas áreas de división:

(i) *Lineamientos generales*

Dentro de los lineamientos generales se puede mencionar la fijación de metas escolares, el diseño curricular y los métodos de enseñanza. En la mayoría de los casos estas labores son responsabilidad del gobierno central, que tiene la mejor capacidad para determinar estándares mínimos y evitar que se amplíen las desigualdades regionales de los niveles de educación. En lo que respecta al diseño curricular, si bien es cierto que esta íntimamente ligado con la fijación de estándares, usualmente, en países tan diversos como el Perú, es recomendable que las autoridades regionales, tengan cierta responsabilidad en el diseño curricular, en función de las diferencias regionales. En particular, las épocas de vacaciones escolares no deberían coincidir necesariamente cuando existen zonas donde estacionalmente se genera gran ausentismo escolar por razones climatológicas (época de lluvias) o por razones económicas (época de cosecha). Asimismo, existen áreas grises entre lo que es la determinación de la política educativa (lineamientos generales, propiamente) y lo que es la administración del servicio que tiene que ver con la evaluación de los estudiantes y la producción y distribución de libros. Es evidente que, en tanto y cuanto el contenido de los materiales educativos tengan ciertos requerimientos mínimos la producción debería de esta dentro del área de acción del gobierno central, adicionalmente razones de economías de escala en la producción también aconsejan que esto se maneja de manera centralizada. Respecto a la evaluación de estudiantes, debería existir una evaluación nacional estandarizada que sirva para determinar las diferencias educativas a nivel de región, municipio y escuela. Los resultados de estas pruebas deberían servir para determinar transferencias, determinar acciones y fijar metas. Desde esa óptica, estas pruebas deberían ser administradas y controladas por el gobierno central.

(ii) *Administración del cuerpo docente.*

Dentro de la administración del cuerpo docente se considera la captación, la promoción y el pago salarial. Respecto al último punto (pago salarial) no existe mayor controversia, incluso en esquemas muy centralizados como el que ha existido en el Perú, las remuneraciones son pagadas por la instancia del gobierno al que pertenece la zona escolar donde se desempeña el maestro, pero la fijación de los salarios obedece sin embargo a una escala determinada a nivel nacional. En los otros aspectos si ha existido una gran controversia y el principal opositor ha sido el sindicato gremial, que ha visto, con la descentralización por un lado, una pérdida de poder político a nivel nacional y por otro lado, la posibilidad de que se generen grandes diferencias entre los maestros. Es ese sentido, salvo en países federales, donde los profesores son empleados públicos de los gobiernos intermedios, en la mayoría de los países en desarrollo los profesores siguen siendo empleados públicos del gobierno central. En particular, creemos que la creación de un verdadero “mercado de profesores del sector público” donde puedan competir por movilidad de centro de trabajo es un aspecto importante que llevaría a incrementar la calidad de la educación a nivel nacional, pero esta etapa debería estar entre las últimas dentro del proceso de descentralización de la educación. Una vez que los procesos de información (sobre rendimiento escolar) han sido plenamente difundidos y donde se ha dado un periodo previo de capacitación y homogenización de los docentes del sector público.

(iii) *Infraestructura*

En lo que respecta a infraestructura, existen las áreas de construcción y mantenimiento. Esta es una de las funciones que está más descentralizada en la mayoría de los países. Los gobiernos regionales usualmente se encargan de la construcción y reparaciones mayores de los centros educativos, pero los gobiernos locales (municipalidades) están encargadas del mantenimiento.

(iv) *Financiamiento educativo*

Debido a las grandes diferencias entre recursos propios que podrían captar los gobiernos subnacionales y los estándares mínimos educativos que deberían existir, se recomienda que se dé financiamiento del gobierno central. Los mecanismos fundamentales sobre la manera más eficiente de financiar gastos públicos, incluido el gasto en educación, han sido tratados anteriormente, por lo que en este acápite

discutiremos los modelos de financiamiento. Existen tres grandes formas de financiamiento público: (i) el modelo centralizado de financiamiento directo, (ii) el modelo local, y (iii) el modelo con generación de servicio privado.

En el primer caso, el gobierno central se realizan presupuestos de gasto público por escuela, zona o región y asignan los montos a gastar. Estas escuelas son escuelas públicas, donde el servicio es generado directamente por el propio sector público. En este tipo de modelo, los resultados obtenidos en cuanto a la eficiencia y la equidad han sido bastante insatisfactorios. El segundo modelo, usado fundamentalmente en países con gran historia de gobiernos federales, tales como EE.UU., el financiamiento a los centros escolares se determina en cada una de las localidades, donde no existe posibilidad de elección de la escuela por parte de los alumnos (zonificación) y los ingresos en tributos cobrados en determinada localidad sirven para financiar justamente los gastos en educación de la misma. El problema esencial de este modelo es que ha generado grandes distorsiones en términos de equidad, porque se produce un círculo vicioso entre bajos ingresos, localización de vivienda, y baja calidad educativa, creándose una especie de *ghetos* escolares⁸⁴. Finalmente, en el tercer caso, tenemos el esquema en el cual el financiamiento es público (centralizado o descentralizado), pero la producción del servicio es privada. Este esquema, propuesto en su forma original por Friedman (1962) contemplaba un sistema de cheques escolares (*vouchers*), según el cual, las familias tenían acceso a determinado presupuesto educativo y ellos decidían la escuela donde estudiarían sus hijos en función de la calidad de la escuela y los costos adicionales que podría incorporar la educación. Es evidente que dentro de este esquema pueden coexistir centros públicos con centros privados y se podría, a través de una mayor competencia y de buenos resultados de las escuelas, generar una mayor eficiencia del gasto público y, organizar la contribución privada a la educación⁸⁵. La falla de este sistema es que, si bien es cierto que favorece a la eficiencia, descuida la parte de equidad que debería tener igual consideración.

3. Impacto de la Descentralización

Tal como lo menciona un reciente estudio del Banco Mundial (1999), la evidencia sobre los resultados de la descentralización sobre la educación no es concluyente y

⁸⁴ La experiencia educativa norteamericana ha sido analizada por Clifford et al. (1988) y por Hoxby (2000).

⁸⁵ La experiencia en EE.UU. con estos sistemas no ha sido del todo satisfactoria, aunque por distintas razones en las fallas de la implementación. Así para los casos de Alum Rock (California) ver Bridge (1978), y para el caso de Milwaukee (Wisconsin) ver Rouse (1998).

depende mucho de los casos individuales y de las condiciones en las cuales se realizó el proceso de descentralización. Es por ese motivo que tomaremos los casos particulares de México y Nicaragua, analizados por Gershberg y Jacobs (1998) y se obtendrán algunas lecciones que deberían aprenderse para el caso peruano.

En México el proceso de descentralización de la educación toma un fuerte impulso a partir de 1992, con el tratado nacional de modernización de la educación básica, mediante el cual se transfiere el sistema educativo del nivel federal al estatal, teniéndose fuertes problemas con la incapacidad de los gobernadores estatales y discusiones de orden político con la Unión Nacional de Maestros.

En lo que respecta al financiamiento, éste se continúa haciendo mayoritariamente a través de transferencias del gobierno federal a los estados, por lo que a este nivel no ha existido un mayor grado de descentralización; pero por otro lado, las responsabilidades de gasto han sido descentralizadas, aunque debido a problemas con el sindicato de maestros, los sueldos se siguen negociando de manera centralizada (cabe resaltar que los sueldos representan el 90% del gasto corriente).

Sin embargo, se han dado efectos negativos en aspectos que antes controlaba el gobierno federal y sobre los cuales empieza a tener mayor injerencia los gobiernos estatales:

- Se siguen realizando transferencias pero la supervisión es peor que la de antes.
- No se ha hecho nada para mejorar la capacidad de evaluación.
- Asimismo, el sindicato de maestros ha sido una constante traba para avanzar en el proceso de descentralización, reduciendo el poder de acción de los gobiernos estatales.

La experiencia nicaragüense ha sido más exitosa que la mexicana. Desde 1990, se ha tratado de transferir más responsabilidad y capacidad de toma de decisiones al nivel subnacional, siendo el primer intento el Programa de Escuelas Autónomas, a través del cual la administración de la escuela pasa a un consejo y a un sistema de cuotas de parte de los padres de familia. Asimismo, se impulsó un proceso de "municipalización", por el cual las municipalidades reciben las transferencias y se encargan directamente de las planillas.

La autonomía de las escuelas consistía en: (i) transferencias al director del colegio para pagar salarios, beneficios y el mantenimiento; (ii) formación de un consejo que tiene poderes sobre el presupuesto, el personal, la planificación y algunas cuestiones curriculares; (iii) un sistema de cuotas de parte de los alumnos de la secundaria y cuotas voluntarias de parte de la primaria, de tal manera de cofinanciar la educación y crear conciencia del costo de uso de servicios públicos.

Esta descentralización radica en el *empowerment* de la unidad básica, la escuela, ya que el director y el consejo directivo tienen capacidad de despedir y contratar a los profesores. Los padres de familia participan activamente y aportan financieramente al sostenimiento de la escuela, aunque existen discusiones sobre el tema de la gratuidad de la enseñanza. Estos fondos extras son usados según las prioridades de la escuela, las cuales son determinadas de manera autónoma. Cuando lo recolectado es un monto considerable, la mitad se usa en reparaciones y mantenimiento y la otra parte es para el bono de los maestros.

Las lecciones que se obtienen de estas experiencias son valiosas para Perú. En primer lugar, es necesario la formación o adquisición de capacidades técnicas y administrativas a nivel subnacional para poder asumir eficientemente las responsabilidades. Ese no fue el caso en muchos estados mexicanos (siendo una de las excepciones el estado de Hidalgo, que captó a varios profesionales de la administración federal). En segundo lugar, es esencial que existan mecanismos que revelen la demanda de la comunidad, esto fue particularmente interesante en el caso de Nicaragua. En tercer lugar, el gobierno central debe mantener ciertas responsabilidades tales como: brindar apoyo técnico y administrativo a las jurisdicciones más pobres (por razones de equidad), se debe realizar evaluaciones sobre la calidad de la educación y de los profesores y sobre todo informar de los resultados, determinar estándares mínimos del plan curricular, con el fin de reducir la inequidad de contar con políticas compensatorias (lo cual no ocurre en Nicaragua pero sí en México), entre otras laborales. En cuarto lugar debe de mencionar que las transferencias basadas en fórmulas o en criterios de metas funcionan mejor que transferencias no condicionadas, tal es el caso de los programas de educación y salud en Nicaragua, mientras que en México los programas financiados con transferencias predestinadas no han tenido impacto positivo en la eficiencia. En quinto lugar, habría que mencionar que la participación de la comunidad es importante en la efectividad de la provisión de los servicios, pero para que realmente ayuden a la reforma, es necesario que los grupos de participación tengan responsabilidades; tal es el caso de

Nicaragua, donde los consejos de los colegios tienen control hasta de contratar y despedir profesores. Finalmente, habría que decir que muchas veces la adopción de ciertas reformas deben tratarse bajo el esquema de caso por caso, y factores como la escala, el tamaño de la jurisdicción, la capacidad administrativa, son factores determinantes para realizar o no la asignación de responsabilidades.

C. Experiencias en Otros Países de la Región

1. Argentina

Argentina es un país que tiene un proceso descentralizador importante en cuanto a la asignación de responsabilidades de gasto; sin embargo, el gobierno central mantiene dominio en aspectos considerados de interés nacional o de alta sensibilidad tales como la defensa, asuntos externos, comercio internacional, regulación del comercio interestatal, política monetaria, política inmigratoria y la provisión de seguro por desempleo.

Argentina: Asignamiento del Gasto de los Gobiernos Federal, Provinciales y Municipales

Gasto	Provisión del Servicio	Financiamiento	Regulación
Defensa	F	F	F
Ambiente Político	F,P,M	F,P,M	F,P,M
Educación			
Primaria	P,M	P,M	F,P,M
Secundaria	P	P	F,P,M
Universitaria	F	F	F
Asuntos Externos	F	F	F
Salud	F,P,M	F,P,M	F,P
Seguro de Salud	F,P	F,P,M	F,P
Política Inmigratoria	F	F	F
Comercio Internacional	F	F	F
Regulación del Comercio Interestatal	F	F	F
Justicia	F,P,M	F,P,M	F,P,M
Política Monetaria	F	F	F
Seguridad Pública			
Prisiones	F,P	F,P	F,P
Policía	F,P	F,P	F,P
Camino	F,P,M	F,P,M	F,P
Programas de Vivienda	P	F,P	
Bienestar Social	F,P	F,P	F,P
Transporte			
Marítimo	F	F	F
Ferroviario (pasajeros)	P	F	F,P
Aéreo	P	...	F,P
Seguro de Desempleo	F	F	F

F: Federal, P: Provincial, M: Municipal.
Fuente: Shwartz y Liuksila(1997)

Tal como se describen en la tabla anterior, la educación secundaria y primaria, además del sector salud, es compartida por los tres niveles de gobierno: No obstante

la presencia de responsabilidades compartidas entre los diferentes niveles de gobierno en la gestión de estos sectores, cabe precisar que las provincias y municipalidades tienen control importante en lo referido a la provisión del servicio a la población, así como del financiamiento del mismo a través de los mecanismos de transferencias. Las provincias también tienen una presencia importante en otros sectores, tales como los servicios de sociales, justicia y seguridad pública; sin embargo, la injerencia del gobierno federal es mayor.

Tal como indican Schwartz y Liuksila (1997), desde la mitad de los 70 se han ido haciendo esfuerzos en dar un mayor manejo de sectores claves a los gobiernos provinciales, trasladando así mayores responsabilidades de gasto. La tabla siguiente da referencia de estos cambios, indicando por ejemplo modificaciones dramáticas en los gastos de educación que llevaba a cargo el gobierno federal y que representaban el 44% y que a comienzos de la década de los noventa ya representaba más del 20%, reflejando la magnitud del traslado de las mayores responsabilidades a los niveles primario y secundario. Similar tendencia puede ser apreciado en los gastos referidos a salud, con la diferencia que el incremento se dio mucho más a nivel municipal.

La transferencia de responsabilidades de gasto en las áreas descritas, en la mayoría de casos no afectó inicialmente el financiamiento, pues de hecho el gobierno federal continuaba proveyendo recursos a través del sistema de coparticipaciones y transferencias. Se debe mencionar, sin embargo que, a través del tiempo, la presencia de presiones de gastos sectoriales -principalmente por sueldos y pensiones- llevó a las provincias a recurrir al sistema financiero, colaterizando sus futuros ingresos por coparticipaciones, hecho que terminó generando presiones sobre el manejo presupuestario de las mismas y transmitiéndose a través de mayores presiones al gobierno federal.

Cabe indicar que el rumbo seguido por los gastos en los sectores de salud y educación, dadas las presiones mencionadas, fueron quitando importancia (y recursos) a otros sectores; tal es el caso de la disminución en programa de viviendas públicas y la menor importancia dada a proyectos de inversión en infraestructura.

Argentina: Uso y Provisión de Fondos Públicos para Gastos Seleccionados

	1983	1992	Cambio en la Participación 1983-1992	Tasa de Crecimiento Real Durante 1983-1992
	(En porcentaje del total)		(En porcentaje)	
Educación				
Desembolso de Fondos Públicos	100	100	...	28
Nivel Federal	44	22	-22	-36
Nivel Provincial	49	70	21	82
Nivel Municipal	2	2	...	76
Sector Privado	5	6	1	56
Provisión del Financiamiento	100	100	...	28
Nivel Federal	49	27	-22	-30
Nivel Provincial	49	71	22	84
Nivel Municipal	2	2	...	76
Cuidado de la salud				
Desembolso de Fondos Públicos	100	100	...	24
Nivel Federal	17	11	-6	-19
Nivel Provincial	74	74	...	24
Nivel Municipal	9	15	6	114
Sector Privado	...	...	...	...
Provisión del Financiamiento	100	100	...	24
Nivel Federal	24	14	-10	-30
Nivel Provincial	67	72	5	32
Nivel Municipal	9	15	6	114
Asistencia Social				
Desembolso de Fondos Públicos	100	100	...	38
Nivel Federal	19	2	-17	-85
Nivel Provincial	18	37	19	188
Nivel Municipal	7	9	2	82
Sector Privado	56	52	-4	28
Provisión del Financiamiento	100	100	...	38
Nivel Federal	81	65	-16	10
Nivel Provincial	12	6	14	203
Nivel Municipal	7	9	2	82
Vivienda				
Desembolso de Fondos Públicos	100	100	...	-24
Nivel Federal	18	7	-11	-70
Nivel Provincial	82	93	11	-14
Nivel Municipal	...	...	...	...
Sector Privado	...	...	...	...
Provisión del Financiamiento	100	100	...	-24
Nivel Federal	84	79	-5	-28
Nivel Provincial	16	21	5	-5
Nivel Municipal	...	...	...	...
Infraestructura y Servicios				
Desembolso de Fondos Públicos	100	100	...	-50
Nivel Federal	68	39	-29	-72
Nivel Provincial	30	57	27	-6
Nivel Municipal	2	4	2	32
Sector Privado	...	...	...	...
Provisión del Financiamiento	100	100	...	-50
Nivel Federal	72	58	-14	-60
Nivel Provincial	26	38	12	-27
Nivel Municipal	2	4	2	32

Fuente: Shwartz y Liuksila(1997)

Es importante mencionar, en otro tanto, que el gasto del gobierno federal ha continuado manteniéndose en niveles similares, debido al mayor peso que fueron adquiriendo las pensiones públicas, problemática que vale la pena resaltar en esta sección. Tal como indican Dillinger y Webb (1999-B), el mayor peso de las pensiones obligó a desviar parte de la coparticipación (a partir del Pacto Fiscal I) hacia el sistema nacional de pensiones, aprovechando una coyuntura de ingresos fiscales. Así, el 15% del total de impuestos sujetos a coparticipación fueron destinados a la transición de la

seguridad social, pero el gobierno federal se ató de manos garantizando a las provincias un piso en los pagos coparticipativos, hecho que funcionaba bien en tanto se diera el crecimiento de los ingresos.

Al mismo tiempo, se reformó el fondo de pensiones el cual estaba a cargo de cada provincia. El motivo de los cambio fue el temor de que la insostenibilidad comprobada llegara a afectar al gobierno federal. De esta manera, el gobierno federal comenzó a hacerse cargo del sistema de pensiones de las provincias, pero dejando importantes definiciones en el campo de los gobiernos provinciales, lo cual llevó a un incremento continuo de los gastos por este rubro. Este problema acompañó a Argentina hasta el final de la crisis del 2000, hecho que se solucionó parcialmente con el establecimiento de recortes dada la situación de bancarrota del país.

2. Brasil

Se puede observar en el caso de Brasil que la Constitución de 1988 (el eje del proceso descentralizador en este país) asignó relativamente pocas funciones exclusivas a cada nivel de gobierno. Esta reservó para el nivel federal las funciones tradicionales: asuntos externos, control de la oferta monetaria y del sistema financiero, etc., y para el nivel estatal y municipal la provisión de la policía y de otros servicios de seguridad. Cabe indicar que en la práctica hay una clara tendencia hacia la descentralización de los gastos públicos. Este hecho, sin embargo, según indican Dillinger (2002) y Ter-Minassian (1997-C), resulta más una respuesta al estrés fiscal del presupuesto federal que el resultado de una planeada y ordenada transferencias de responsabilidades. De esta manera puede ser observado que el gobierno federal ha venido reduciendo su peso en el total de gastos durante la última década, concentrando sus funciones fundamentalmente en seguridad social, administración general, y pagos de intereses de la deuda. El gasto de los estados, está concentrado en la administración general, educación, asistencia social y salud; mientras que, el gasto municipal se concentra básicamente en la administración general, políticas de vivienda, educación primaria, salud y transporte público.

Brasil: Asignación del Gasto 1/

Función de Gasto	Responsabilidad por Políticas y Control	Responsabilidad por Provisión
Defensa	F	F
Asuntos exteriores	F	F
Comercio exterior	F	F
Políticas monetarias y financieras	F	F
Seguridad social	F	F,S
Políticas sectoriales	F,S	F,S
Inmigración	F	F
Ferrocarriles y aeropuertos	F	F,S
Recursos naturales	F	F,S
Protección ambiental	F,S	F,S
Educación	F,S,L	F,S,L
Salud	F,S	F,S,L
Asistencia social	F,S	F,S,L
Policía	F,S	F,S,L
Agua y desagüe	F	S,L
Protección contra el fuego	F,S	S,L
Parques y recreación	L	L
Caminos		
Nacional	F	F
Estatad	S	S
Interestatal	F	F,S
Local	S	L

1/ F = Federal; S = Estatal; y L = Local

Fuente: Ter-Minassian (1997)

No obstante los avances en la asignación de gastos a los gobiernos subnacionales, Dillinger (2002) llama la atención sobre la pérdida de responsabilidad que viene de la ausencia de una clara definición de las mismas entre gobiernos estatales y municipales. El debate sobre el federalismo en Brasil se ha centrado tradicionalmente en la transferencia de los recursos entre los 3 niveles de gobiernos, lo que refleja la larga tradición de “paternalismo y clientelismo en los políticos brasileños (y del resto de América latina)”⁸⁶. Sin embargo, su transformación hacia un estado moderno, convierte a este modelo en anacrónico; dado que se debiera asignar funciones y servicios que no se encuentran en el mercado, buscando así transferir responsabilidades entre los niveles de gobierno.

La constitución brasileña define las responsabilidades a cada nivel del gobierno: al gobierno federal le corresponde la defensa nacional, seguridad social, emisión de dinero, entre otros; pero también delimita algunas responsabilidades simultaneas al gobierno federal y estatal (impuestos, educación, legislación, etc), especificando que la ley federal estará limitada a “normas generales” pero prevalecerá en caso de conflicto

⁸⁶ Dillinger (2002)

con la legislación estatal. Los límites de las responsabilidades funcionales de los gobiernos federales están relativamente claros; por ejemplo en materia de seguridad, es responsable de la defensa nacional pero no de la seguridad doméstica.

Pero la división de responsabilidades entre los estados y las municipalidades es ambiguo. Pareciera que los estados gozan de poder plenipotenciario, limitado solo a los poderes asignados específicamente al gobierno federal. Pero los municipios, por ejemplo, aunque tienen responsabilidad por la educación primaria y la salud, se deja abierta la posibilidad para la ayuda técnica y financiera de los niveles más altos de gobierno. Es decir, en la práctica, los gobiernos estatales siguen jugando un rol predominante.

Esta ambigüedad en la división de las funciones del estado y de las municipalidades es alentada por la “peculiar Constitución de Brasil”, según indica Dillinger (2002) y Dillinger y Webb (1999-B) que establece a las municipalidades como un tercer nivel de gobierno con el mismo status constitucional que los estados, de manera que no se le puede prohibir acciones dentro del ámbito de su jurisdicción. Ello claramente merma la responsabilidad que tiene cada gobierno subnacional para con sus ciudadanos; es decir, como los tres niveles de gobiernos pueden operar el sistema escolar, el resultado será que ningún nivel se hará responsable de la provisión de educación.

Se han podido ir observando algunos esfuerzos sectoriales por definir mayores responsabilidades –y definiciones- en algunos niveles de gobierno, a través de la promulgación de algunas iniciativas legislativas. Así, en el campo de la salud y la educación, se han empezado a observar una importante “ola municipalizadora”. Como ejemplo, basta mencionar la enmienda constitucional 14 que brinda importantes cambios en el sistema de educación, la cual determina que los gobiernos estatales deben asignar el 15% de sus dos principales recursos financieros -el Impuesto a la Circulación de Mercancías (ICMS) y el FPE (Fondo de Participación Estatal)- que se destinarán a un fondo especial de educación primaria. Asimismo, las municipalidades deben contribuir con un porcentaje similar del ICMS y del Fondo de Participación Municipal (FPM). Si la suma de la contribución municipal y estatal dividida por el número de estudiantes de nivel primario es menos que el estándar, el gobierno federal completa la diferencia. El total del fondo educacional es distribuido entre los estados y sus municipalidades en base al nivel de estudiantes enrolados. El efecto buscado a través de la reforma es crear un fuerte incentivo de financiamiento a los municipios para tomar responsabilidad en las escuelas estatales (o sino, perder el FPM o ICMS).

3. Colombia

En Colombia, en 1986 las municipalidades tenían la responsabilidad de construir y mantener colegios, hospitales y brindar servicios de agua, como también la construcción de caminos, por otro lado, las agencias nacionales dejaron de existir. El situado fiscal ha proveído siempre la mayor parte de los ingresos de los departamentos y la ley le ha dado a ellos poco ámbito de acción para gastar sus propios recursos: (i) 60% del situado es para la educación, (ii) 20% para la salud, y (iii) 20% a otros sectores. Desde 1995 los departamentos pueden disponer como mejor les parezca el dinero del situado entre los sectores.

En cuanto a las municipalidades, la repartición de los ingresos es menos estricta: (i) 30% es para la educación (infraestructura, equipos), (ii) 25% se destina a la salud, (iii) 20% para la provisión de agua, (iv) 5% a la educación física y (v) 20% al bienestar, servicio de deuda, y otros. Sin embargo, las transferencias en la práctica no son tan restrictivas. La asignación de algunas funciones depende del establecimiento de una adecuada capacidad de administración. En educación se asignó la responsabilidad a los departamentos de manejar escuelas, en salud, se incluyó la reforma de la estructura de la provisión de salud del sector público. Estas medidas apuntaban a desviar el gasto en salud del lado de la oferta, hacia el lado de la demanda. Para asumir la administración de salud y educación se requería una acreditación y los requisitos eran: un sistema funcional de información, un programa de desarrollo para cada sector, la aprobación de la asamblea departamental de reglas y procedimientos para la distribución de fondos, la adopción de un plan de alcance, y acuerdos en los contratos con los respectivos ministerios e instituciones. Si no se conseguía esta acreditación, los servicios seguían siendo proveídos directamente por el gobierno nacional. En el análisis de la descentralización en Colombia se debe tener en cuenta que las competencias asumidas por los departamentos y municipios están estrechamente relacionadas con el área sectorial. Así, se observa que las entidades territoriales son responsables del gasto público en los sectores de salud y educación, sobre los cuales se dará mayor referencia por su importancia.

Competencias generales según los niveles de administración

Norma	Nación	Departamento	Municipio
Decreto 077 y Ley 60	Formular políticas y objetivos de desarrollo; asignar los recursos de las transferencias a las entidades territoriales, asesorar en materia financiera; dictar normas científicas y administrativas para la prestación de los servicios y seguir y evaluar el cumplimiento de las políticas y la ejecución de los recursos.	Administrar los recursos transferidos, realizar la planificación de los servicios básicos en su jurisdicción, asesorar y apoyar técnica, administrativa y financieramente a los municipios en la ejecución del gasto social y evaluar, controlar y hacer seguimiento de la acción municipal.	Ejecutar la política social en las cuatro áreas básicas, de educación, salud, saneamiento y agua potable.

Fuente: Bès et al (1998)

En general, la descentralización en materia de educación y salud se diseñó para implantarse de manera gradual, primero a nivel departamental y después en los municipios, siempre y cuando se hubiera cumplido un conjunto de condiciones conocido como el mecanismo de la certificación. Tanto en salud como en educación, el proceso efectivo de descentralización comienza en 1994 pero aún hasta ahora se carece de indicadores que permitan una evaluación de los avances.

En el campo de la **salud**, el antiguo Sistema Nacional de Salud (SNS), estaba conformado por tres subsistemas: la seguridad social, el privado y el oficial. Los dos primeros prestaban servicios a aquellas personas con capacidad de pago, ya fuera a través de las cotizaciones compartidas con sus empleadores o por medio de la cancelación directa de los servicios recibidos. Respecto al subsistema oficial, éste era dirigido y operado por el Estado a través de sus diversos centros, prestando servicios a la población indigente y sin capacidad de pago bajo un esquema de asistencia pública. Este subsistema se caracterizó por su baja cobertura, la falta de equidad en la entrega de servicios y las ineficiencias en la utilización de los recursos⁸⁷.

Las distintas reformas efectuadas en el sector salud pueden clasificarse en dos períodos: con una perspectiva municipal entre 1986-90, y con una nueva concepción de organización territorial del Estado a partir de 1991. En 1990, se trató de descentralizar no sólo la inversión en salud, sino también parte de la dirección y el control de los servicios de salud, confiriendo a los departamentos competencias directas sobre la prestación de los servicios de segundo y tercer nivel de complejidad, mientras que a los municipios se les hizo responsables del primer nivel. Las

⁸⁷ Bès et al (1998)

actividades de salud pública fueron asignadas a ambos. Asimismo, la reforma incluyó aspectos cruciales relacionados con la cesión de autonomía parcial de gestión a las entidades hospitalarias, así como el establecimiento de la carrera administrativa para el personal de salud, medida controvertida en la actualidad por no haberse previsto la financiación del pasivo de prestaciones y descentralizado los nombramientos de personal. La Constitución de 1991 consolida las reformas de 1990 y establece las bases de un nuevo sistema caracterizado por la gestión territorial y el aseguramiento universal, principios reglamentados en la ley 60 y la ley 100, a través de la cual se crea el sistema general de seguridad social.

Competencias del Sector Salud según Nivel de Gobierno

Normas	Nación	Departamento	Municipio
Ley 10/90	Dictar normas científico-técnicas e impulsar, coordinar y financiar campañas y programas nacionales de prevención y atención.	Garantizar la prestación de los servicios al 2o y 3er nivel de atención. Contratar los servicios que prestan a través de hospitales regionales, universitarios y especializados. Realizar acciones de fomento y prevención, ejecutar las campañas cuando le sean delegadas y garantizar la operación de la red de servicios.	Realizar acciones de promoción, prevención, tratamiento de enfermedad y rehabilitación de pacientes en el primer nivel de atención; prestar servicios médicos a través de hospitales locales, centros y puestos de salud; velar por el saneamiento ambiental y financiar la dotación, construcción y mantenimiento de las instituciones de salud y bienestar del anciano.

Fuente: Bès et al (1998)

La ley 100 dio origen al actual sistema de seguridad social, caracterizado por un tipo de régimen de beneficios que introduce: a) la universalidad e integralidad de la cobertura; b) la separación entre la financiación y la provisión de servicios; c) la existencia de un pago por capitación que permite contener los costos; d) el principio de solidaridad que permite beneficiar a un alto número de personas de bajos ingresos; e) la libertad de elección entre los asegurados bajo condiciones de competencia entre los prestadores y f) la transformación de los hospitales estatales en Empresas Sociales del Estado (ESE), a fin de que sean más autónomos, eliminando el presupuesto directo por una fuente de ingresos basada en los servicios realmente prestados. Asimismo, la reforma prevé modificar la financiación del sistema mediante el cambio de los subsidios de oferta a los subsidios de demanda, lo cual se comenta más adelante.

El régimen actual combina un elemento de aseguramiento universal con una gestión

regional activa, lo cual resulta novedoso y compatible con el esquema de descentralización establecido en la constitución.

El esquema presente de transferencias territoriales para el sector salud persigue de forma simultánea objetivos de redistribución de ingreso, disminución de pobreza y aumento de esfuerzo fiscal de las entidades territoriales y, finalmente, de prestación de servicios. Tal como se discutiera cuando se observó la problemática de las transferencias en el capítulo III de este estudio, esta diversidad de objetivos, individualmente incuestionables, cuando son abordados conjuntamente con los mismos mecanismos, generan ineficiencias en la asignación de recursos. Los problemas pueden sintetizarse de la siguiente manera: (i) rigidez en el uso y asignación de los gastos sectoriales que resulta en una ineficiencia del gasto público; (ii) fórmulas de distribución inadecuadas que causan una falta de equidad y generan una insuficiencia de recursos a las entidades territoriales e (iii) escasa operatividad de la transformación de subsidios y la reorientación del gasto sectorial.

El esquema de distribución del situado fiscal, al hacerse primero territorialmente en base a fórmulas predeterminadas, y luego sectorialmente en base a porcentajes fijos, ocasiona rigideces que impiden atender las necesidades reales. A nivel sectorial, las fórmulas no son necesariamente las más adecuadas en términos de los parámetros utilizados. Por ejemplo, tal como mencionan Bès et al (1998) las participaciones municipales asignan un peso muy importante a las necesidades básicas insatisfechas, lo que determina las condiciones de infraestructura de servicios domiciliarios y vivienda pero no las condiciones de salud de la población. De igual manera, el situado se distribuye en base a los gastos históricos de escasa relevancia en la situación actual. En consecuencia, las rigideces en la asignación de recursos contribuyen a que el cambio de los subsidios de oferta en subsidios de demanda sea más lento de lo previsto.

Por otro lado, se presentan una serie de confusiones con respecto a las competencias administrativas de los recursos, los servicios en sus distintos grados de complejidad⁸⁸ y el mantenimiento de la infraestructura hospitalaria en la etapa de transición. Los departamentos y municipios se disputan los recursos pero ninguno ha asumido claramente sus competencia. En parte, esto se debe a la multiplicidad de las fuentes de financiación y los vacíos creados por las incompatibilidades normativas. Por tanto,

⁸⁸ Ver al respecto Ahmad y Baer (1997)

no se ha definido, en términos de ventajas comparativas, qué corresponde específicamente a cada nivel de gobierno. Tampoco se ha definido claramente a quién corresponde financiar los servicios de salud. Finalmente, el Ministerio de Salud no ha superado las debilidades para cumplir con sus obligaciones de formulación de políticas, asistencia a los entes territoriales y seguimiento de programas prioritarios y aún no cuenta con sistemas adecuados de información que le permitan desempeñar un mejor papel en la coordinación intergubernamental.

Probablemente, la principal dificultad para la implantación del sistema descentralizado de seguridad social es su complejidad. Prueba de ello es la diversidad de las fuentes de financiación: aportaciones patronales, situado fiscal, participaciones municipales, rentas cedidas, proporción del presupuesto nacional destinado a salud, otras fuentes y recursos propios. Cabe indicar también que en 1997, se reciben participaciones de las participaciones y transferencias en concepto del impuesto a la renta sobre la producción de la industria petrolera.

En resumen, la reforma parece ser un caso típico de un diseño muy elaborado que no está logrando a posteriori los resultados esperados debido a razones de diversa índole tales como las dudas iniciales en algunos aspectos clave de la reforma, la falta de un equipo técnico adecuado en el Ministerio de Salud, la escasa claridad en las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno, la falta de perspectiva en la identificación de quienes detentan los poderes sectoriales y se benefician con la reticencia al cambio. Un aspecto difícil en el proceso descentralizador de la salud en Colombia, fue el tema del pasivo de las prestaciones. A pesar de conocerse lo que corresponde a cada departamento, se han continuado presentando problemas respecto al porcentaje que pagará cada entidad territorial. Dado que éste es un elemento central, todos los niveles de gobierno deberán aportar recursos para sanear a los hospitales.

Respecto a las competencias en el campo de la **educación**, cabe indicar que Colombia tiene desde hace más de cincuenta años una tradición descentralista, dada a partir de una participación progresiva de diferentes participantes en el proceso. Así, si bien entre 1950 y 1986, el sistema educativo de Colombia había sido centralizado, este tenía una elevada desconcentración funcional basada en una participación elevada de las agencias paraestatales, ONG y agentes privados. Colombia había registrado una de las tasas más elevadas de participación privada. La reforma

administrativa que se inició en 1968 agrupó a las entidades nacionales alrededor de los ministerios y, en el caso de educación, se crearon 10 institutos regionales que asumieron funciones en los campos de cultura, deportes, ciencia y tecnología y crédito. En 1971 se crearon los Fondos Educativos Regionales (FER) en cada departamentos para que administraran los recursos de las transferencias. Luego con la ley 12 de 1986 y el decreto 077 de 1987 se aumentas las responsabilidades territoriales en el sector. Además, se eliminan funciones en el nivel central tales como la construcción y el mantenimiento de la infraestructura física de las escuelas, las que fueron trasladadas a los municipios. Las principales motivaciones de las reformas de este período eran la eficiencia administrativa y económica. Se aprobó la ley 24 que reestructuró el Ministerio de Educación, y la ley 29 de 1989 traspasó administrativamente los docentes a los municipios y creó el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio. En el caso de la financiación, se trató de obtener nuevos recursos provenientes de los municipios a cambio de una gestión más directa de las actividades relacionadas con la prestación del servicio educativo. Con la Constitución de 1991, se cambió la financiación del sector mediante el cálculo del situado fiscal, el que, a diferencia del sector de salud, sólo se descentraliza a la totalidad de departamentos y a los municipios con más de 100.000 habitantes.

Competencias en Educación Según los Niveles de Administración

Norma	Nación	Departamento	Municipio
Ley 60 de 1993,	Establecer las normas técnicas, curriculares y pedagógicas que servirán de orientación a las entidades territoriales.	Planificar, administrar y coordinar el servicio educativo y descentralizarlo en los municipios; asumir las funciones de desarrollo técnico de los centros piloto y de las juntas de escalafón; capacitar a los docentes; administrar fondos de cofinanciación con recursos propios y efectuar inversiones en infraestructura, dotación y mantenimiento de los establecimientos educativos.	Administrar el servicio preescolar, primaria, secundaria y media en los términos y oportunidad que el departamento le delegue; efectuar las inversiones necesarias en infraestructura, dotación, mantenimiento de los establecimientos educativos y ejercer la inspección y vigilancia de los servicios educativos estatales.

Fuente: Bès et al (1998)

El manejo descentralizado del gasto, sin lugar a duda ha brindado un manejo más completo de la educación dentro de sus jurisdicciones. Igualmente, se ha detectado una mejora de la organización, calidad y uso de la información. Sin embargo, los esquemas actuales de asignación del gasto público a la educación y de las competencias a nivel territorial presentan diversos problemas relacionados especialmente con la falta de equidad y la ineficiencia en la distribución de los

recursos en los departamentos y municipios, y con las confusiones en las competencias y responsabilidades de las diferentes entidades territoriales.

Colombia se ha trazado como meta lograr una cobertura universal en la educación básica de nueve grados mediante una oferta descentralizada del servicio. Con este fin, se ha puesto en marcha un sistema de asignación de recursos basado en las transferencias, el presupuesto nacional y recursos propios de los municipios y departamentos. No obstante, la consecución de estos objetivos, se enfrenta a varios problemas, según plantea Bès et al (1998); como por ejemplo la falta de equidad e ineficiencia en la distribución de los recursos –similar al caso de salud, como consecuencia del esquema situado fiscal, dado que las transferencias municipales se distribuye primero territorialmente, y sólo después sectorialmente, en base a porcentajes fijos. Esto genera una asignación de recursos que no coincide con los requisitos de las entidades territoriales para financiar sus actividades básicas de educación. Asimismo, se describen también confusiones e incoherencias en las competencias por nivel, al observarse una fragmentación de las funciones administrativas entre los diferentes niveles de gobierno, tanto territoriales como institucionales, haciendo casi imposible una reacción inmediata a los problemas cuando éstos se presentan. Finalmente, las entidades territoriales no reciben los estímulos necesarios para completar el proceso de descentralización dado que el grueso de los recursos están destinados al pago de docentes (nómina salarial), lo cual convierte a los departamento en pagadores de docentes con muy pocos grados de libertad para la toma de decisiones. Esto implica que los nombramientos, traslados y promociones no se hacen necesariamente en función del mérito, sino más bien son influidos por el clientelismo regional. Un aspecto clave en este problema es el papel desempeñado por el estatuto docente, que es un contrato colectivo de trabajo entre el sindicato de maestros y el gobierno de Colombia creando rigideces que imposibilitan una gestión eficaz del recurso humano, ya que el salario remunera al cargo y no a la persona.

Salud y educación, constituyen os ejes fundamentales de la asignación de gastos en el esquema descentralizado Colombiano. Para el resto de sectores, existen consideraciones específicas que son detallados en el cuadro adjunto, teniendo en consideración las funciones en los diferentes niveles de gobierno.

Colombia: Distribución de Competencias por Nivel de Gobierno

SECTOR	NACIÓN	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
General	Formular políticas y objetivos de desarrollo; asignar los recursos de las transferencias hacia las entidades territoriales, dar asesoría en materia jurídica, financiera; dictar normas científicas y administrativas para la prestación de los servicios en la ejecución del gasto social y evaluar, y seguir y evaluar el cumplimiento de las políticas y la ejecución de los recursos.	Administrar los recursos transferidos, realizar la planeación de los servicios básicos en su jurisdicción, asesorar y apoyar técnica, financieramente a los municipios administrativos para la prestación de los servicios en la ejecución del gasto social y hacer seguimiento de la acción municipal.	Ejecutar la política social en las cuatro áreas básicas.
Educación Ley 60/93 Ley 115/94	Establecer las normas, técnicas curriculares y pedagógicas que servirán de orientación a las entidades territoriales.	Planear, administrar y coordinar el servicio educativo, y descentralizarlo en los municipios; asumir las funciones de desarrollo técnico de los centros piloto y de las juntas de escalafón; capacitar a los docentes; administrar fondos de cofinanciación con recursos propios y efectuar inversiones en infraestructura, dotación y los servicios educativos estatales.	Administrar el servicio de preescolar, primaria, secundaria y media en los términos y oportunidades que el departamento legal le delegue; efectuar las inversiones necesarias en infraestructura, dotación y mantenimiento de los establecimientos educativos y ejercer la inspección y vigilancia de los servicios educativos estatales.
Salud Ley 10/90 Ley 60/93 Ley 100/93	Dictar normas científico-técnicas e impulsar, coordinar y financiar campañas y programas nacionales de prevención y atención.	Garantizar la prestación de los servicios de atención. Contratar los servicios que se presten a través de hospitales regionales, universitarios y especializados. Realizar acciones de fomento y prevención, ejecutar las campañas cuando le sean delegadas y garantizar la operación de la red de servicios.	Realizar acciones de promoción, prevención, tratamiento de enfermedad y rehabilitación de pacientes en el primer nivel de atención; prestar servicios médicos a través de hospitales locales, centros y puestos de salud; velar por el saneamiento ambiental y financiar la dotación, construcción y mantenimiento de las instituciones de salud y bienestar del anciano.
Vivienda Ley 3/91 Ley 60/93	Formular las políticas y objetivos de desarrollo.		Definir la reglamentación del desarrollo urbano; promover y participar en los proyectos de vivienda social y otorgar subsidios a la población más necesitada.
Agua Potable Ley 60/93 Ley 142/94	Formular las políticas y objetivos de desarrollo. Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos o a los municipios que hayan asumido la prestación directa del servicio o a las empresas organizadas con participación de la nación o departamentos.	Proveer los servicios de acueducto, alcantarillado, tratamiento de agua, disposición de excretas, aseo urbano y saneamiento rural; garantizar la prestación directa, así como a las provisiones de los servicios de acopio, mataderos y plazas de mercado; y ejercer la vigilancia a los factores de riesgo en el consumo y el saneamiento ambiental general.	
Agrario Ley 60/93 Ley 101/93 Ley 160/94 Decreto 3135/92	Formular las políticas y objetivos de desarrollo. Promover la participación local en el manejo de los distritos; apoyar financieramente a los entes territoriales y particulares para la administración de los distritos; y vigilar las actividades de administración de los mismos.	Coordinación del servicio de asistencia técnica y prestar asistencia técnica a través de UMATAS, subsidio a campesinos y mantenimiento centros de desarrollo rural. Promover la participación local en su jurisdicción, si lo estima conveniente. Y recibir y administrar los distritos de riego localizados en su jurisdicción si lo estima conveniente.	
Servicios Públicos Domiciliarios Ley 142/94	Planificar, asignar, gestionar y controlar el uso del espectro electromagnético y el uso del gas combustible. Asegurar la realización de actividades de generación e interconexión a redes de energía eléctrica, de comunicaciones, y gasoductos y otros servicios. Apoyar a las empresas de servicios públicos o a los municipios que asuman la prestación directa de los servicios.	Asegurar que se realicen las actividades de transmisión de energía eléctrica; apoyar a las empresas de servicios públicos que operen en el departamento o a los municipios que hayan asumido la prestación directa de los servicios; y organizar los sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y promover la asociación de municipios para la prestación de los servicios.	Prestar directamente los servicios públicos de su competencia, cuando las características técnicas y económicas del servicio, y las conveniencias generales lo permitan.
Medio Ambiente Ley 99/93 Ley 70/93 Ley 141/94	Definir políticas y regulaciones a las que sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.	Promover y ejecutar programas y políticas en departamentos sobre medio ambiente; dar apoyo presupuestal, técnico y naturales; colaborar con las corporaciones en la ejecución de definición de planes; dictar normas de ordenamiento territorial.	Promover y ejecutar programas medio ambientales; elaborar planes, programas y proyectos ambientales; dictar las normas necesarias para la administración de los recursos naturales; colaborar con las corporaciones en la definición de planes; dictar normas de ordenamiento territorial.
Vías y Transporte Ley 01/91 Ley 105/93	Formular políticas y objetivos de desarrollo. Velar por la construcción y conservación de cada estableciendo las prioridades de conservación y construcción, controlar, regular y vigilar la prestación del servicio, en general; velar por la infraestructura de transporte que integre las zonas de producción con las de consumo, y las que conecten al país con el exterior.	Velar por la construcción y conservación de cada uno de los componentes de infraestructura vial en su jurisdicción. Velar por el mantenimiento de las vías que comuniquen a las cabeceras intermunicipales, la interdepartamentales que no son de la red nacional y las que la Nación les transfiera.	Velar por la construcción y conservación de las vías urbanas y suburbanas de su jurisdicción.

D. Lineamientos sobre Asignación de Gastos para el Perú

1. Situación Actual del Gasto Público Descentralizado

El presupuesto asignado a los gobiernos regionales en el 2003, representa el 21,56% del gasto total y el 4,49% del PBI (es decir, asciende en términos nominales a S/. 9,598 millones), cifra relativamente significativa para un proceso gradualista y que se compara favorablemente en términos internacionales (ver tabla). Los gobiernos regionales, sin embargo, no tienen control sobre el total de estos montos pues son las Direcciones Regionales de los distintos ministerios las que manejan buena parte de estos recursos. Es decir, se puede hablar que en el presupuesto del 2003 existía un alto grado de desconcentración, pero no de devolución, lo cual implica cierta subordinación de los gobiernos regionales a la administración central en varios sectores claves sobre los que los gobiernos regionales deberían asumir responsabilidad. Hasta que se determine el proceso de transferencia los Directores Sectoriales son nombrados por los presidentes regionales.

Presupuesto de los Gobiernos Regionales

Rubro	Monto	Porcentaje		PBI
		Presupuesto	Presupuesto	
		Regional	República	
Gasto Corriente	4,600,393,138	47.93	10.33	2.15
Sede	243,136,234	2.53	0.55	0.11
Direcciones Regionales	4,357,256,904	45.4	9.79	2.04
Gasto de Capital	3,809,672,261	39.69	8.56	1.78
Sede	358,231,950	3.73	0.8	0.17
Direcciones Regionales	78,040,311	0.81	0.18	0.04
Con cargo a Gasto Tributario	3,373,400,000	35.15	7.58	1.58
Otro Gasto de Capital	61,392,311	0.64	0.14	0.03
Sede	29,959,075	0.31	0.07	0.01
Direcciones Regionales	31,433,236	0.33	0.07	0.01
Gasto Previsional	1,126,420,675	11.74	2.53	0.53
Sede	26,529,394	0.28	0.06	0.01
Direcciones Regionales	1,099,891,281	11.46	2.47	0.51
TOTAL	9,597,878,385	100	21.56	4.49

Fuente: Presupuesto de la República 2003

Elaboración: Consejo Nacional de Descentralización

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que existen otros elementos sobre los cuales el grado de discrecionalidad es muy reducido o inexistente. Así por ejemplo, las Direcciones Regionales son responsables de buena cuenta del gasto de capital y de

los gastos previsionales asignados para el pago de las pensiones de trabajadores jubilados (que llega al 12,5% del gasto total asignado a las regiones); no obstante, en la actualidad los gobiernos regionales sólo tienen poder discrecional sobre S/. 658 millones, lo que representa el 6,85% del presupuesto regional o el 0,31% en términos del PBI (ver cuadro adjunto).

Recursos Reales de los Gobiernos Regionales

Rubro	Monto	Porcentaje		
		Presupuesto Regional	Presupuesto República	PBI
Sede	657,856,653	6.85	1.48	0.31
Sede con Gasto Tributario	4,031,256,653	42	9.06	1.89
Direcciones Regionales	5,566,621,732	58	12.5	2.6

Fuente: Presupuesto de la República 2003

Elaboración: Consejo Nacional de Descentralización

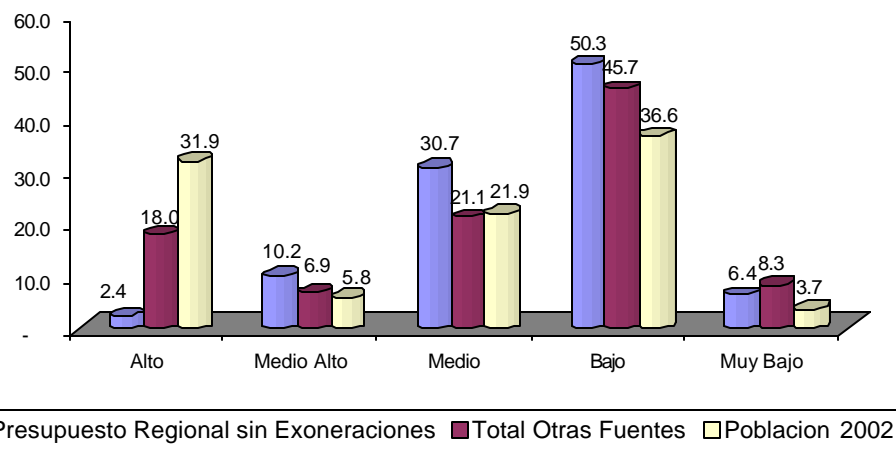
Un hecho interesante es que las exoneraciones tributarias se incluyen en el presupuesto de las regiones como gasto tributario, por lo cual si el gobierno regional decide eliminar las exoneraciones debería existir una transferencia de recursos a la región que podría utilizarse para realizar gasto en infraestructura. Esto tiene un efecto macroeconómico positivo porque elimina la distorsión de precios relativos y, en algunos casos puntuales, puede reducir el contrabando interregional, pero por otro lado, si el gasto tributario está sobreestimado esto podría generar un aumento directo en el presupuesto del gobierno central. Por lo pronto, existen S/. 3,373 millones en gastos tributarios que representan el 42% del presupuesto regional.

Para establecer el nivel real de recursos que se transfieren a los departamentos, es preciso incluir en el análisis tanto a los Gobiernos Regionales como a los Locales. Así, si se consideran los recursos municipales provenientes del Programa del Vaso de Leche, las transferencias del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), los ingresos por Canon a Gobiernos Locales y Regionales y los fondos del recientemente creado Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE), el total de recursos dirigidos a los departamentos se incrementan en S/. 2,338 millones, hasta llegar a S/. 11,936 millones.

Un aspecto importante a recalcar es que la asignación presupuestal por departamentos, como otras fuentes de financiamiento a Regiones y Municipios, da

prioridad a aquellos de menor nivel de desarrollo, que cuentan con una proporción mayor del presupuesto que de la población nacionales. Tal como se observa en el gráfico a continuación, los departamentos de nivel de desarrollo Muy Bajo y Bajo, que cuentan, respectivamente, con 3,7% y 36,6% de la población del país, les ha correspondido 6,4% y 50,3% del presupuesto asignado a los departamentos (excluidas las exoneraciones). En cambio, al departamento de Lima, que alberga a 32% de la población nacional, le ha sido asignado sólo el 2% del presupuesto asignado a los departamentos. Situación similar es la del presupuesto de las otras fuentes, las que han asignado al estrato Muy bajo y Bajo 8.3% y 45.7% del total presupuestado, mientras que a Lima le asignan el 18%⁸⁹.

**Participación en el Presupuesto Departamental
según Nivel de Desarrollo de los Departamentos**
(en porcentajes del total asignado a cada rubro)



En resumen, la situación actual es altamente inestable porque por un lado se verifica un grado muy reducido de descentralización fiscal en términos efectivos, pero por otro lado, existe un alto nivel de expectativas políticas y sociales por el actual proceso de descentralización.

⁸⁹ La clasificación es como sigue: Nivel Alto incluye a Lima; Nivel Medio Alto incluye a Tacna, Arequipa y Moquegua; Nivel Medio incluye a Ica, La Libertad, Lambayeque, Junín, Tumbes y Ancash; Nivel Muy Bajo incluye a Ayacucho y Huancavelica y el resto se ubican en el nivel Bajo.

La asignación de competencias y responsabilidades, así como la determinación de áreas de influencia de los gobiernos subnacionales está delineado en las siguientes normas: La Ley 27867--Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; La Ley 27783 –Ley de Bases de la Descentralización; La Ley 28059 –Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada; siendo toda esta normatividad amparada por la Ley 27680—Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV (De la descentralización) del Título IV (De la Estructura del Estado).

En términos generales, el marco legal es el apropiado. Se establece claramente el principio de **subsidiariedad** (o principio del beneficio), bajo el cual la provisión de bienes y servicios públicos alcanza mayor eficiencia cuando es realizada por la instancia del gobierno elegida directamente por el área beneficiada. Asimismo, se establece el principio de **gradualidad**, lo cual permite realizar un proceso de descentralización efectivo y ordenado, evitando la duplicidad de funciones, desordenes fiscales y permite que se transfieran recursos junto con responsabilidades, con lo cual se solucionan muchos de los errores cometidos en experiencias de descentralización como la colombiana.

De acuerdo a la Ley 27783, las competencias exclusivas del gobierno nacional son las siguientes:

- a. Diseños de políticas nacionales y sectoriales
- b. Defensa, seguridad y fuerzas armadas
- c. Relaciones exteriores
- d. Orden interno, policía nacional, de frontera y prevención del delito
- e. Justicia
- f. Moneda, banca y seguros.
- g. Tributación y endeudamiento público
- h. Régimen de comercio y aranceles
- i. Regulación y gestión de la marina mercante y aviación comercial
- j. Regulación de los servicios públicos de su responsabilidad
- k. Regulación y gestión de infraestructura pública de alcance nacional
- l. Otras que señale la ley

Mientras que las competencias exclusivas de los gobiernos regionales son:

- a. Planificar el desarrollo integral de la región
- b. Formular y aprobar el plan de desarrollo regional
- c. Aprobar su organización interna y su presupuesto

- d. Promover y ejecutar las inversiones públicas de carácter regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones, y de servicios básicos
- e. Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas y corredores económicos y de ciudades intermedias.
- f. Promover la formación de empresas y unidades económicas regionales
- g. Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales a la agricultura, la agroindustria, la artesanía, y otros sectores.
- h. Desarrollar circuitos turísticos
- i. Concretar alianzas con otras regiones
- j. Administrar y adjudicar los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del estado en su jurisdicción con excepción de terrenos de propiedad municipal.
- k. Organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción
- l. Promover la modernización de la pequeña y mediana empresa regional
- m. Dictar normas y medidas de su competencia, y proponer iniciativas legislativas
- n. Promover el uso sostenible de los recursos forestales
- o. Otras señalas por ley (funciones en materia de educación, salud, sectores productivos, ambientales, etc.)

Por otro lado, las competencias compartidas son las siguientes:

- a. Educación: Gestión de los servicios educativos a nivel inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria.
- b. Salud Pública
- c. Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas
- d. Gestión sostenible de recursos naturales
- e. Preservación de reservas naturales
- f. Difusión de la cultura
- g. Promoción de la competitividad regional y empleo productivo en la región
- h. Participación ciudadana

En lo que respecta a los gobiernos municipales, las competencias exclusivas son las siguientes:

- a. Planificar y promover el desarrollo urbano
- b. Normar la zonificación, urbanismo y asentamientos humanos
- c. Administra y reglamentar los servicios públicos locales
- d. Aprobar su organización interna y su presupuesto
- e. Formular y aprobar el plan de desarrollo
- f. Ejecutar y supervisar las obras públicas locales
- g. Aprobar y facilitar los espacios para la participación ciudadana y la fiscalización de la gestión municipal
- h. Dictar normas sobre asuntos de su competencia
- i. Otras.

Dentro las responsabilidades compartidas se tiene:

- a. Educación: participación en la gestión educativa
- b. Salud Pública
- c. Cultura, Turismo y Recreación
- d. Preservación y administración de áreas naturales
- e. Seguridad ciudadana
- f. Conservación de monumentos
- g. Transporte colectivo, tránsito urbano
- h. Vivienda y renovación urbana
- i. Atención y administración de programas sociales
- j. Gestión de residuos sólidos
- k. Otras.

En esta somera revisión de las competencias de las distintas instancias del gobierno sorprende la multiplicidad de competencias y la existencia de grandes “áreas grises” que podrían generar conflicto intergubernamentales. Si bien es cierto que según la teoría revisada anteriormente se aconseja aplicar el teorema de Oates, descentralizar todo el gasto en el que no exista economías de escala en su provisión o tenga calidad de bien público nacional, debería haber una delimitación más clara de las responsabilidades.

2. Recomendaciones

- a. Se recomienda que se evite la existencia de áreas grises y que exista una definición muy clara de las competencias y funciones. Esto se tendrá que hacer caso por caso, o sector por sector y la plantilla inicial

que se podría seguir sería la delineada en Shah (1994) y presentada anteriormente. Por ejemplo, dependiendo de la densidad poblacional o las áreas geográficas, la educación primaria y secundaria podría estar a cargo de los gobiernos municipales (caso de Trujillo, Arequipa u otras municipalidades) mientras que en otras regiones el gobierno regional debería encargarse de estos niveles de educación. Otro ejemplo es lo referente a la competencia de seguridad ciudadana (competencia Municipal) versus el rol que cumple la Policía Nacional (competencia nacional). En la práctica, labores de policías de tránsito, comisarías, etc. deberían estar asociadas a una Policía Municipal y no Nacional.

- b. Las experiencias de otros países demuestran que los gastos corrientes en sueldos y salarios tienden a crecer significativamente. Estos deberían tener ciertos límites de crecimiento, no sólo por cuestiones de estabilidad macroeconómica (cosa que discutimos en la siguiente sección) sino por la eficiencia del gasto público. Asociado a esto, no es conveniente que se imponga porcentajes de gasto por sector, tal como es el caso de Colombia, pues justamente de lo que se trata es que la estructura y el volumen del gasto reflejen las preferencias de la comunidad.
- c. Respecto a las transferencias, tal como se estipula en la ley la asignación de recursos debe ir acompañada de responsabilidades de gasto. En la medida de lo posible estas transferencias deberían cumplir tres condiciones: (i) dependiendo de las rentas propias que genere la región o municipalidad, debería existir mecanismos de cofinanciamiento, tal como es el caso de Brasil; (ii) las transferencias deberían estar condicionadas a cumplimientos de objetivos cuantificables, que estén asociados a indicadores de cobertura y eficiencia del gasto (ejemplo de estos programas puede ser el caso de los programas educativos en Nicaragua), dado que está demostrado que las transferencias preestablecidas no tenían impacto en la calidad del gasto; y (iii) generar transferencias extraordinarias, fijas a nivel agregado pero variable a nivel de la unidad, que dependerá de indicadores de evaluación y calidad relativa (tanto geográfica como temporalmente), estas transferencias extraordinarias deberían estar dirigidas directamente a los responsables de los logros de tal manera

de instituir un sistema de competencia (por ejemplo, la escuela que obtiene el puntaje más alto en pruebas estandarizadas, recibe bonos especiales para los maestros o gasto extra en material educativo; pero también debería premiarse a la escuela con mayor incremento en el puntaje, para controlar por condiciones iniciales).

- d. Fomentar la participación ciudadana no solamente en el diseño, fiscalización o planificación, o para revelar la demanda (condición indispensable) sino en la gestión misma del gasto público. La experiencia de las escuelas autónomas en Nicaragua puede ser un buen ejemplo para empezar a diseñar mecanismos de participación. En general se encuentra que cuando mayor es la participación ciudadana en la gestión, mayor será la eficiencia se logra en el gasto.
- e. Finalmente, se debería tener mucho cuidado con la secuencia del traspaso de responsabilidades. De acuerdo al espíritu de la ley se recomienda que sea muy gradual, región por región y sector por sector, según vayan cumpliendo los requisitos de acreditación fijados en la Ley.
- f. Siguiendo con este punto, se recomienda que el gobierno central sea proactivo no sólo en la determinación de las capacidades sino en la construcción de estas capacidades. Esto se puede lograr a través de dos mecanismos: (i) capacitación de la burocracia regional y (ii) traslado de funcionarios de la burocracia nacional a la burocracia regional (como el caso del estado de Hidalgo en México). Este último punto es crucial puede ser el inicio de un proceso de reforma del estado y redimensionamiento del aparato estatal. Debería, sin embargo, cuidarse que no se incremente la burocracia total.
- g. Existen factores institucional que deben de ser manejados políticamente a nivel central. Por ejemplo, una efectiva descentralización de la educación, sólo puede lograrse a través de crear un cuerpo docente regional, pero la oposición por parte de los sindicatos nacionales podrían impedir este proceso dejando trunco el proceso de descentralización y reduciendo su impacto positivo (caso de México).

V. FACTORES INSTITUCIONALES DEL ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL

El principal “talón de Aquiles” de la descentralización es indudablemente el riesgo de generar un desequilibrio fiscal importante. Tanzi (1996) arguye que los potenciales beneficios en equidad y eficiencia son bastante menores comparados al problema del deterioro en las finanzas públicas nacionales y, por lo tanto, los resultados agregados son negativos. Es por ello que se reconoce en la literatura (Lane, 1993, Ter Minassian, 1997-B) la necesidad de acompañar los procesos de descentralización con cierta arquitectura institucional que reduzca al máximo la posibilidad de generar tal desequilibrio fiscal. En este capítulo del trabajo, se discutirá primero los distintos enfoques al endeudamiento de los gobiernos subnacionales, luego se discute la necesidad de adoptar reglas fiscales, examinándose la actual legislación peruana a la luz de los últimos desarrollos teóricos y la experiencia ocurrida en otros países de la región; seguidamente se presentan los problemas asociados al incumplimiento de las reglas, el rescate y la presencia de incentivos perversos a sobre endeudarse; y finalmente se presentan conclusiones y recomendaciones.

A Enfoques al Endeudamiento Subnacional

Una de las formas de evitar los desequilibrios fiscales de los países que emprenden procesos de descentralización es imponer límites o restringir de alguna manera la capacidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales. De esta forma, se espera que los gobiernos subnacionales mantengan presupuestos equilibrados o cercanos al equilibrio, debido a la imposibilidad de emitir deuda. Existen dos temas importantes que se plantea con esta restricción de “caja” que se impone a los gobiernos subnacionales. En primer lugar, se presupone que estos gobiernos no tienen capacidad de creación de medios de pagos (dinero), lo cual es una ilusión debido a la reciente experiencia Argentina, en la cual los gobiernos subnacionales creaban instrumentos financieros que se podían utilizar para pagar impuestos locales, con lo cual, “de facto” se le asignaba capacidad de circular como dinero en las áreas geográficas respectivas. En segundo lugar, tenemos el tema central del *trade-off* existente entre estabilidad de las cuentas fiscales y estabilidad del gasto. Mientras más estrictas sean las regulaciones sobre endeudamiento público, los gobiernos subnacionales tenderán a desproteger los programas de gastos social, lo cual incluye gasto en educación, salud, y protección social.

Siguiendo a Ter Minassian (1997-B), existen cuatro grandes enfoques de limitación del endeudamiento de los gobiernos locales: (1) límites impuestos por la disciplina de mercado, (2) cooperación de las diferentes instancias del gobierno para implementar los controles de endeudamiento, (3) controles basados en reglas, y (4) controles administrativos directos. Cabría mencionar que la aplicación de estos enfoques no es excluyente. En la tabla de la siguiente página se presenta un resumen de los esquemas seguidos en distintos países.

1. Disciplina de Mercado

Este esquema no impone ninguna restricción de endeudamiento a los gobiernos subnacionales, siendo su única limitante la capacidad de endeudamiento que le otorguen los mercados de capitales. Este esquema es seguido por Canadá en sus inicios, además se puede mencionar el caso de Brasil, que en un primer momento no imponía ninguna limitante al endeudamiento de los gobiernos locales. En el primer caso, Krelove, Stotsky y Vehorn (1997) mencionan que, a pesar del desarrollo del mercado financiero en Canadá, el estricto seguimiento por parte de agencias de rating de la capacidad de pago de los gobiernos subnacionales y la relativa disciplina que imponen los mercados, los resultados no han sido del todo positivos y se reconoce que existe un rezago en el mercado en tomar en cuenta la capacidad de pago, lo cual favorece el sobreendeudamiento de las provincias. Para el caso de Brasil, analizado entre otros por Braun y Tommasi (2002), Ter Minasian (1997-B), este esquema de disciplina de mercado no funcionó. La posibilidad de endeudarse tanto en mercados domésticos como internacionales favoreció un exceso de endeudamiento de los estados desde principios de los 60s. Con la crisis de la deuda en los 80s los gobiernos estatales entraron en situación de insolvencia y tuvieron que ser rescatados por el gobierno federal a finales de los 80s. Otra fuente de endeudamiento de los estados brasileños fueron los bancos estatales, que tomaban créditos en los mercados interbancarios (con bancos comerciales y banco central) y otorgaba créditos al gobierno estatal; por lo que el rescate también incluyó el rescate de los bancos estatales.

Controles de Préstamos Subnacionales en Países Seleccionados

	Disciplina del Mercado		Control Cooperativo		Control Administrativo		Control basado en reglas		Prohibición de préstamos	
	Externo	Doméstico	Externo	Doméstico	Externo	Doméstico	Externo	Doméstico	Externo	Doméstico
Países Industrializados										
Alemania							•	•		
Australia			•	•						
Austria					•	•				
Bélgica			•	•						
Canadá	•	•								
Dinamarca			•	•						
España					•	•				
Estados Unidos							•	•		
Finlandia	•	•								
Francia	•	•								
Grecia					•	•				
Holanda							•	•		
Irlanda					•	•				
Italia							•	•		
Japón						•			•	
Noruega					•	•				
Portugal	•	•								
Reino Unido					•	•				
Suecia	•	•					•	•		
Suiza										
Países en vías de desarrollo										
Argentina					•	•				
Brasil					•	•				
Bolivia					•	•				
Chile					•	•				
Colombia					•	•				
Corea					•	•				
Etiopía						•			•	
India					•	•				
Indonesia					•	•				
México						•			•	
Perú					•	•				
Sudáfrica			•	•						
Tailandia									•	•
Economías en transición										
Albania									•	•
Armenia									•	•
Azerbaiján									•	•
Bielorusia									•	•
Bulgaria									•	•
China									•	•
Eslovenia									•	•
Estonia					•	•				
Georgia									•	•
Hungría					•	•				
Kazajistán									•	•
Latvia					•	•				
Lituania					•	•				
Polonia									•	•
República de Kirgizistán									•	•
Rumania									•	•
Rusia	•	•								
Tajikistán									•	•
Ucrania									•	•
Uzbekistán									•	•

Fuente: Ter-Minassian y Craig (1997)

En general, en la literatura (ver Lane, 1993) se reconoce que para que este esquema funcione relativamente bien se debería tener: (a) mercados financieros muy desarrollados, sin excesivas regulaciones que favorezcan el endeudamiento público (tales como requerimientos prudenciales diferenciados), (b) no debería existir explícita ni implícitamente la percepción de que el gobierno central rescataría a los gobiernos subnacionales, (c) que la información de las finanzas públicas locales sea adecuada y pueda ser fácilmente accesible por el mercado, y (d) ciertos lineamientos internos institucionales de los gobiernos que ponga cierto límite al endeudamiento. Esto último se hace necesario para evitar ciertos excesos que se comente en épocas previas a las elecciones.

2. Enfoque Cooperativo a Controles de Endeudamiento

En este esquema se encuentran los países escandinavos y Australia. La idea básica es que los gobiernos subnacionales se involucran conjuntamente con el gobierno central, en la determinación de ciertas metas macroeconómicas, resultando por lo tanto ciertos compromisos de comportamiento que se deben de seguir respecto a variables como déficit y endeudamiento. En algunos países se llevan a cabo negociaciones bilaterales (gobierno central-gobierno subnacional) o multilaterales (como en Australia) donde se determinan dichas metas. Si bien es cierto que existen múltiples ventajas de este esquema frente a un sistema no cooperativo como el anterior, no es muy eficiente para evitar que se llegue a un proceso de crecimiento desmedido del endeudamiento en países. Los principales defectos de este enfoque son dos: (a) la existencia de mecanismos de coordinación puede llevar a acrecentar la idea de que el gobierno central podría estar avalando implícitamente la deuda asumida por instancias inferiores de gobierno, y (b) el proceso de negociación entre las distintas instancias del gobierno puede derivar en que discusiones técnicas se vean entorpecidas por consideraciones políticas, especialmente cuando se entra en época electoral.

3. Enfoque Basado en Reglas

La mayoría de países, especialmente los que han salido de procesos de desequilibrios fiscales importantes, se han inclinado por seguir alguna variante de este esquema. Muchos países optan por una combinación de las siguientes reglas: (a) reglas de “capacidad”, dentro de las cuales se fijan topes para el servicio de deuda respecto a

ingresos locales o se fijan topes para el servicio respecto al ahorro corriente de las provincias o regiones; dentro de los países que cuentan con algún tipo de estas reglas figuran Italia, España, Japón, Brasil, Colombia, entre otros; (b) reglas de endeudamiento, donde se fijan topes a la deuda respecto a una variable de escala que usualmente son los ingresos, siendo Brasil, Italia y recientemente Colombia, los países que aplican esta regla; (c) “regla de oro”, donde, basado en la antigua teoría del crecimiento, se establece que sólo los gastos en capital deberían ser financiados con endeudamiento, mientras que gastos corrientes son financiados con ingresos; siendo países como Canadá, EE.UU., Austria, entre otros los que adoptan reglas de este tipo; y (d) presupuestos balanceados, donde se exigen que los gobiernos locales aprueben presupuestos balanceados, siendo esta práctica común en países como Canadá, EE.UU., entre otros.

La principal ventaja es que mantiene bien controlado el desempeño fiscal y financiero de los gobiernos locales, aunque a costa de reducir su discrecionalidad. Adicionalmente, este enfoque evita los problemas de negociación y de incentivar expectativas de que existiría un respaldo del gobierno central a la deuda asumida por los gobiernos locales. En la práctica, sin embargo, los problemas han venido por la aplicación misma de las reglas, las cuales han sido evitadas por los gobiernos locales de innumerables formas. Así, para evitar la regla de oro, se usa la reclasificación de los gastos corrientes en gastos de capital, el uso de crédito con proveedores (extremadamente difícil de monitorear), el uso de instrumentos especiales para incrementar la deuda (tales como empresas de los gobiernos locales), y en muchos casos, las reglas terminan siendo demasiado blandas.

4. Enfoque Basado en Control Directo

En el otro espectro de los esquema se encuentra el enfoque en endeudamiento de los gobiernos subnacionales se fija y determina directamente desde el gobierno central, incluyendo no solamente la autorización al endeudamiento (control ex-ante) sino el monitoreo del uso de los recursos financieros (control ex-post). Este tipo de esquema es usual en país centralizados y donde el proceso de descentralización fiscal no ha comenzado o es muy incipiente. En Japón, por ejemplo, el endeudamiento de los gobiernos locales se planifica anualmente por el gobierno central y siendo incluso aprobado por el congreso. Gran parte del endeudamiento recibido por los gobiernos locales se canaliza por agencias financieras del gobierno central, de forma que se mantiene un estricto control de la dinámica del endeudamiento de los gobiernos

locales. En una variante de este esquema, las relaciones financieras entre los gobiernos en la India se articulan a partir de los grandes desbalances horizontales existentes, de tal forma que al ser indispensable las transferencias de recursos del centro hacia los gobiernos locales, se ponen estrictos condicionamientos a éstos para poder recibir las donaciones.

Existen una serie de argumentos para un estricto control directo del endeudamiento de los gobiernos locales que tienen que ver con principios asociados a la estabilidad macroeconómica. Para empezar, existen implicancias en términos del manejo monetario y cambiario (si se trata de deuda externa). También se presentan problemas con imperfecciones de los mercados de capitales, a nivel externo, que recomiendan por eficiencia una estrecha coordinación de las emisiones de un país en vez de tener emisiones fragmentadas, y a nivel del mercado doméstico, la existencia de sesgos en condiciones de endeudamiento a favor de municipios o regiones fuertes en detrimento de regiones o municipios débiles (especialmente si la figura de garantía central implícita está presente). Sin embargo, no es razonable suponer que, en un proceso de descentralización, donde se está trasladando el poder de decisión a los gobiernos locales se les mantenga de manera permanente sin capacidad de endeudarse.

B. Entre “Restricciones Blandas” y el Problema del Compromiso

¿Cuál de estos esquemas es el más adecuado? La evidencia empírica señala que cuando existen “restricciones presupuestales blandas” siempre habrá un sesgo hacia el exceso y el desvío de gastos, de tal forma que lo más adecuado sería imponer reglas fiscales estrictas que, a pesar de la pérdida de flexibilidad y discrecionalidad a nivel local, eviten el desequilibrio fiscal. En otras palabras, lo que se necesita es “endurecer” la restricción presupuestaria de los gobiernos subnacionales.

1. “Restricciones Presupuestales Blandas”

Este término fue acuñado por Kornai (1986) cuando describía los incentivos perversos que tienen las empresas públicas de aumentar sus pérdidas porque se incrementaban los subsidios del gobierno central. Este término empieza a ser usado en la literatura de descentralización fiscal para describir la situación en la cual un gobierno local puede incrementar su acceso a fondos o recursos adicionales a través de aumentar su gasto excesivamente. Esta situación se presenta cuando no existe un fondo fijo y

determinado ex-ante para los gobiernos locales o cuando las expectativas de rescate por parte del gobierno central generan el incentivo a sobreendeudarse.

En la medida en que el gasto adicional en que incurre una determinada región o provincia es repartido entre todos los demás miembros de la federación o nación, se suscita el “problema de los comunes”, con lo cual el gasto agregado se dispara, generándose un agudo desequilibrio fiscal.

La manera más usual de lograr que se compartan los gastos es a través del endeudamiento local que luego es asumido por el gobierno central, que es como se desató la crisis cambiaria brasileña a finales de los 90s cuando los gobiernos subnacionales declararon su voluntad de no pagar sus deudas (más adelante discutimos las razones existentes para que el gobierno central asuma pasivos de gobiernos locales).

Sin embargo ésta no es la única forma, pues cuando existe gasto público en determinadas áreas que no son atendidos por los gobiernos subnacionales -tales como programas sociales, gastos en educación o salud- el gobierno central tiende a asumir tales responsabilidades del gasto, “rescatando” de facto al gobierno local. En todo esto es crucial, tal como se señalan en Rodden et. al. (2003) que exista la expectativa del rescate o cualquier otra forma de cofinanciar gastos ex-post que surgen por debilidades institucionales.

2. Rescates y “Riesgo Moral”

Inman (2003) señala que la decisión de incrementar excesivamente los gastos por parte de los gobiernos subnacionales está en relación directa a las creencias que tienen sobre que “tipo de jugador” es el gobierno central. Así, independientemente del anuncio que se hace ex-ante (no existencia de rescate), si el gobierno local percibe que se trata de un gobierno débil, entonces tiende a gastar excesivamente y al final del periodo exige algún esquema que le permita reducir la deuda o el déficit (como mayores transferencias o traslado de pasivos). Este juego secuencial, se complica por la existencias de fuertes externalidades, que hacen que el gobierno tienda a ser del tipo “débil”.

Tal como lo señala Wildasin (1997), cuando existen “efectos de desborde” o “externalidades negativas” por el incumplimiento de pago por parte del gobierno

subnacional, el gobierno central tiende a salir a cubrir o rescatar al gobierno local. Estas razones pueden darse por la probabilidad de que se presenten crisis cambiarias o crisis financieras (por ejemplo cuando existe un alto endeudamiento de los gobiernos locales con los bancos comerciales, tal como ocurrió en Colombia en los 90s). En estas circunstancias, los gobiernos centrales se ven obligados a rescatar a los gobiernos locales, confirmando las creencias previas de los gobiernos locales. En este escenario es cuando surge entonces el problema de “riesgo moral” que condiciona el comportamiento de la mayoría de los gobiernos subnacionales.

A nivel teórico, una de las soluciones típicas es la de “construir reputación” a través de asumir el costo directo de no acudir al rescate de alguna instancia de los gobiernos regionales. El problema es que, dado los ciclos electorales, los altos costos son de muy corto plazo, mientras las ganancias de mantener la reputación son ganancias que se perciben en el largo plazo. En este escenario siempre se termina acomodando las demandas locales.

Del análisis anterior se desprende que, ante las imperfecciones de los mercados financieros, el nivel del proceso de descentralización y los problemas teóricos asociados a las expectativas existentes en las distintas regiones, existe un sesgo a que el gasto público tienda a incrementarse en forma desmedida. Por lo tanto, una forma de lidiar con este problema es el de imponer reglas fiscales estrictas de tal forma de “endurecer” las restricciones de presupuesto local. A continuación se analiza en mayor detalle este enfoque, con especial énfasis en la experiencia reciente.

C. Experiencia con Reglas Fiscales en Países de la Región

Las reglas fiscales, entendidas en su acepción más amplia, (Kopits y Symansky, 1998) son restricciones permanentes en la política fiscal, expresado en términos de un indicador del desempeño fiscal como el déficit presupuestario del gobierno, préstamos, deuda, etc; pudiendo incluir además a determinadas pautas de procedimientos en la elaboración y ejecución de los presupuestos. Estas reglas fiscales, no deben ser vistas como reglas impuestas por un planificador social para limitar la imprudencia fiscal y deberían enfocarse como ciertas pautas de comportamiento fiscal que surgen porque un agente con cierto poder (gobierno central) impone ciertas pautas de comportamiento al resto de los actores (tanto el mismo gobierno central como otras

instancias del gobierno) o como resultado de acuerdos y compromisos entre los actores, donde el marco institucional es primordial.

La evidencia empírica con respecto a la efectividad de las reglas fiscales como instrumentos para mejorar los resultados fiscales no es concluyente. En ese sentido, Kennedy y Robbins (2001) presentan un estudio de datos panel donde se muestra que en los países donde se ha realizado un proceso de consolidación fiscal, ésta no ha tenido relación con el hecho de que se apliquen o no reglas fiscales, lo que implicaría que estas no son una condición necesaria para el ajuste fiscal.

Por otro lado, existen una serie de estudios tales como Poterba (1994), Poterba y Rueben (1999), Alt y Lowry (1994) y Bohn y Inman (1996), donde se encuentra una sistemática correlación negativa entre las leyes anti-déficit del estado o región y el tamaño promedio del déficit presupuestario de la región. Asimismo, tomando en cuenta la evidencia de países latinoamericanos, Alesina et al (1999) encuentran que existe una correlación negativa entre un índice de instituciones fiscales (que incluyen un componente que recoge la existencia de reglas fiscales que limitan el nivel de deuda) y los déficit fiscales, concluyéndose que las reglas fiscales pueden contribuir a la prudencia fiscal.

Sin embargo, Braun y Tommasi (2002), han señalado que pueden existir dos problemas con la determinación de la efectividad de las reglas fiscales. Por un lado, en muchos países se han asumido reglas fiscales en medio de importantes reformas fiscales (ya sea tributarias o de gasto) por lo que es difícil determinar si la mejora en los indicadores fiscales es producto de la introducción de reglas fiscales o por algún otro elemento incluido en los cambios legislativos, como por ejemplo, una reforma tributaria. Por otro lado, existe el problema de endogeneidad de la regla fiscal. Es decir, las reglas de presupuesto son determinadas por los legisladores o votantes de tal forma de reflejar las preferencias por determinado tipo de política (por ejemplo, los votantes prefieren mayor prudencia fiscal), en este caso la correlación entre las reglas fiscales y el resultado fiscal simplemente reflejaría que ambas variables están explicadas por las preferencias, variable omitida en el análisis.

El estudio de casos de los países tampoco indican que las reglas fiscales hayan sido determinantes para lograr un mejor desempeño fiscal, ni a nivel nacional ni a nivel regional o provincial.

1. Argentina

Para Porto y Sanguinetti (2001) el problema fiscal en Argentina ocurre porque las provincias cuentan con un gasto descentralizado pero dado que se mantiene una recaudación tributaria centralizada, es necesario crear mecanismo de transferencia, a través del acuerdo Federal de Participación Tributaria, el cual se ha convertido en el centro de los problemas de Argentina. Esta deficiencia llevó a los desequilibrios fiscales esperados: déficit fiscales altos y endeudamiento creciente de los gobiernos subnacionales, financiamiento pro cíclico de los gobiernos subnacionales, impuestos locales ineficientes, recaudación local pobre, entre otros.

Como parte del programa de estabilización económica, debido al creciente déficit fiscal y a la presión del servicio de deuda, Argentina adopta en 1999, la Ley de Solvencia Fiscal. Esta ley propone llegar a un presupuesto balanceado a nivel de gobierno para el 2003. Entre las principales medidas que incluía están: (a) límites cuantitativos para el déficit fiscal del gobierno, (b) límites para el crecimiento de los gastos, y (c) la implementación de medidas de transparencia para aumentar la disponibilidad de información sobre las finanzas públicas. Sin embargo, por problemas de constitucionalidad, la ley no regía para los gobiernos subnacionales, aunque se sugería seguir ese mismo comportamiento.

Esta ley fue modificada por la Ley de Presupuesto del 2001 que relajó los techos nominales para el sector público no financiero impuestos entre 1999-2002 con el objetivo de alcanzar la meta para el 2003, e incluso amplió la fecha tope del 2003 al 2005. Sin embargo, incluso con la modificación, esta regla fue sistemáticamente violada en los años previos a la crisis económica.

A nivel subnacional, las provincias siguieron las mismas reglas de solvencia fiscal, aunque los resultados difirieron entre las provincias. Sólo 5 de las 11 provincias que impusieron fuertes restricciones al déficit presupuestario realmente cumplieron con el objetivo, mientras que sólo 3 de las 8 provincias que impusieron restricciones al gasto, cumplieron con ellas en el 2000. En conclusión, en Argentina se han impuesto reglas fiscales, pero ha faltado el compromiso y la violación de tales reglas no llevó aparejada una severa sanción de los infractores.

Para Braun y Tommasi (2002), las reglas fiscales no funcionaron en Argentina por la mala estructura institucional existente que genera “transacciones políticas” ineficientes entre las distintas instancias del gobierno. En particular, se mencionan los siguientes aspectos del sistema político argentino: (i) existe un Congreso Nacional débil frente a gobernadores provinciales que detentan un poder desproporcionado, (ii) existe una débil separación horizontal de poderes, con interferencias del poder judicial, esta situación se agrava por la carencia de un servicio civil profesional e independiente, y (iii) no hay mecanismos formales para que interactúen el gobierno nacional con las provincias, dejándose todo en tratativas informales o acuerdos bilaterales.

En cuanto a la capacidad de endeudamiento, si bien es cierto que ésta habría sido severamente limitada en 1992, a través de la imposición de la Convertibilidad, que impedía que el Banco Central expandiera los activos internos ni que garantice los depósitos bancarios, por otro lado, se facilitó el acceso de las provincias a fuentes financieras, y más aún, tanto la existencia de instituciones financieras públicas provinciales como la capacidad de emitir medios pagos por parte de las provincias amplió la posibilidad de seguir endeudándose y expandir el gasto por encima del crecimiento de los ingresos, siendo esto un caso típico de “restricción presupuestaria blanda”.

2. Brasil

El proceso de descentralización fiscal iniciado en 1987, incrementó el peso de los gobiernos estatales dentro del sector público y trajo como consecuencia un aumento en el déficit y en la deuda pública brasileña. A diferencia de otras experiencias, tal como se describe en la sección III, en Brasil el proceso de descentralización implicó la asignación en responsabilidades tributarias a los estados, pero la falta de restricciones presupuestarias duras y la falta de transparencia en los manejos de las cuentas públicas llevó a un desequilibrio sustancial de las finanzas subnacionales, que generó un proceso de sobreendeudamiento. Tal como se señala en Kopits et. al. (2000), el incremento de la deuda se debió a tres motivos: la sustitución de deuda externa con banco internacionales por deuda interna, asumida por el Tesoro Nacional, el aumento de la deuda por la ausencia de un debido control y los re-escalonamientos y rescates. Estos rescates realizados por el gobierno central exacerbó el problema de riesgo moral y contribuyó a la indisciplina financiera de los gobiernos subnacionales.

Adicionalmente, la percepción de una restricción presupuestaria blanda incentivó a los gobiernos subnacionales a lo una serie de prácticas poco recomendables como: la “guerra tributaria” entre los estados, la concesión de beneficios ocultos (lo cual disminuía los ingresos), entre otras prácticas.

En este contexto, luego de la crisis cambiaria de 1999, cuyo detonante fue la decisión de no pagar los servicios de la deuda pública de un gobierno federal, se instituyó la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) en el 2000. Dada la importancia de las finanzas públicas regionales en Brasil y, por el tamaño de las zonas geográficas, que generan economías de escala suficiente para que se asuman ciertas funciones tributarias, las reglas fiscales en Brasil deberían ser muy comprehensivas y exhaustivas. En particular, la LRF establece códigos de buenas prácticas fiscales y transparencia combinado con reglas cuantitativas; con la intención de reducir el déficit fiscal, mantener la deuda en niveles sostenibles, disminuir el ciclo económico político y divulgar los resultados fiscales de los gobiernos subnacionales.

La LRF establece: (a) una serie de reglas fiscales generales tanto para el gobierno central como gobiernos subnacionales, donde se incluía factores limitantes a la deuda pública, el comportamiento de los gastos y de los ingresos (b) se incluye estipulaciones para evitar desvíos importantes por motivos temporales, siendo en época electoral cierta normatividad que reduce los ciclos económicos políticos, tal como la prohibición de contratar personal seis meses antes del fin del mandato, mientras que en épocas de recesión otorga ciertas medidas de alivio fiscal, (c) impone normas de comportamiento que incentivan la transparencia fiscal, tal como la publicación de los resultados de la gestión fiscal de distintas instancias del gobierno, y (d) a diferencia de otras experiencias, se incluye sanciones a nivel individual (llegando incluso a penas de cárcel en algunos casos, aunque en casos de incumplimientos administrativos las penas son de incapacidad de ejercer cargo público por periodos de tiempo), e institucional (básicamente suspensión de ciertos beneficios tales como las transferencias voluntarias y la suspensión de nuevo endeudamiento) ante el incumplimiento de la ley.

Los primeros resultados no han sido malos. Así por ejemplo en el año siguiente de la implementación los ingresos corrientes para las municipalidades pasaron de 5,3% del PBI a 6,6% del PBI, el 92,3% de las municipalidades manejaba sus propios gastos personales por debajo de la meta del 60% de sus ingresos corrientes y sólo el 19% de las municipalidades no cumplieron con los límites para sus gastos.

3. Colombia

Colombia era tradicionalmente un estado centralista, cuyos departamentos y municipalidades tenían poca autonomía comparado con los casos de Argentina y Brasil. Eso cambió a mediados de los 80s y principios de los 90s cuando se dio la descentralización política que permitía libertad para endeudarse lo que ocasionó el endeudamiento subnacional. Esto generó problemas de concentración especialmente en el sistema bancario, cuya cartera de préstamos con gobiernos locales pasó de 2,6% del PBI en 1991 a 4,6% en 1997.

Esta rápida explosión del endeudamiento de los gobiernos subnacionales, generó que el gobierno central asumiera las responsabilidades financieras (bailout), siendo los casos más importantes los de Bogotá y Medellín, habiéndose también reprogramado la deuda que se contrajo con fines de aumentar la frontera eléctrica en zonas pobres. Aunque todas las condonaciones debieron haber estado sujetas a ciertas reglas, éstas fueron raramente cumplidas.

La situación de insolvencia rápidamente se propagó por varios departamentos lo que obligó al gobierno a decretar la “Ley del Semáforo” donde se trataba de limitar el endeudamiento de los gobiernos locales. Hasta ese momento existía una legislación que imponía que el servicio de la deuda como porcentaje de los ingresos ordinarios debería llegar a un máximo de 30%. Sin embargo, esta regulación era demasiado blanda y no lo logró reflejar la verdadera capacidad de pago de los gobiernos subnacionales. La ley de semáforos, por el contrario imponía ciertos criterios para medir la capacidad de cumplir con los compromisos en el corto plazo y en el largo plazo. Así, cuando el indicador de interés sobre ahorro operacional era menor o igual al 40%, el semáforo indicaba “verde” y por lo tanto el gobierno tenía plena autonomía para su manejo financiero. De otro lado, si el indicador anterior se encontraba entre 40% y 60%, el semáforo señalaba “amarillo”, existiendo limitantes para el crecimiento de la deuda, mientras que si los intereses sobre el ahorro operacional estaba por encima de 60% o el saldo de la deuda era superior al 80% de los ingresos corrientes, el semáforo indicaba “rojo” y se tenía que recurrir a autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Pero, como indica Echevarría (2002), esta ley no fue completamente efectiva, porque algunos gobiernos subnacionales pudieron continuar endeudándose a pesar no tener

la autorización del gobierno central a través de endeudamiento de corto plazo con bancos locales. Dado que las restricciones por el lado de la demanda habían fallado, también se optó por incluir restricciones por el lado de la oferta de tal manera de controlar ex-ante el endeudamiento. En este caso, dado que el problema estaba concentrado en los préstamos bancarios, se decide imponer una regulación bancaria estricta, a través de aumento en las provisiones para los créditos a los gobiernos subnacionales, de tal forma de tomar en cuenta el riesgo de cumplimiento. Este método alternativo ayudó a controlar el endeudamiento subnacional.

En el 2000, se aprobó la Ley 617 llamada la Ley de Responsabilidad Fiscal Territorial, que incluye las siguientes características: (i) severa restricción a los gastos de funcionamiento de todas las instancias de los gobiernos subnacionales, (ii) durante el periodo 2001-2005 se limita el crecimiento del consumo público de los gobiernos subnacionales (los gastos en bienes y servicios no podrán crecer por encima del 50% de la meta inflacionaria, mientras que los gastos de personal no podrán crecer en 90% de dicha meta) y del 2006 en adelante estos gastos se mantendrán constante en términos reales, (iii) el incumplimiento de las reglas fiscales lleva a severas sanciones institucionales y personales.

D. Lineamientos para la Implementación de Reglas Fiscales y Aspectos Institucionales

En vista de los problemas identificados tanto a nivel teórico como en base a las experiencia reciente las recomendaciones las dividimos en dos partes: recomendaciones sobre la regla fiscal y luego recomendaciones sobre los aspectos institucionales. A fin de tener un contexto más claro de la situación, se comienza el análisis con una revisión de la corta experiencia en el Perú con la vigencia de Reglas Fiscales.

1. La Experiencia con Reglas Fiscales en el Perú

En el Perú también se impusieron reglas fiscales con el fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Así, en diciembre de 1999 se promulgó la Ley 27245 o Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, bajo el principio fundamental del equilibrio de las finanzas públicas y el establecimiento de lineamientos generales que den predictibilidad a la gestión pública y fomenten la transparencia. Dicha ley contenía las siguientes disposiciones:

(i) Reglas macro fiscales. Se imponía las siguientes reglas numéricas al sector público: (a) el déficit fiscal no podía ser mayor al 1% del PBI, aunque se establecía un periodo de convergencia para llegar a este límite detallado en las disposiciones transitorias de la ley, (b) el incremento del gasto no financiero del gobierno general real no será mayor de 2%, (c) se implementan medidas específicas para años electorales, tratando de eliminar la posibilidad de indisciplina fiscal dentro del año, y (d) se plantean cláusulas de escape, de tal forma de dar cierta flexibilidad a las cuentas fiscales en años de emergencia nacional o cuando existe una severa recesión.

(ii) Reglas de transparencia fiscal. Se implementa un sistema de información del desempeño de las finanzas públicas a través del Marco Macroeconómico Multianual, donde se detalla las metas de política económica en los próximos tres años y se menciona explícitamente el comportamiento de los ingresos, los gastos, las inversiones públicas y la evolución de la deuda. Asimismo, se estipula que el BCR debe presentar informe al Congreso sobre el Marco y el Ministerio de Economía debe informar periódicamente al Congreso de la evolución de los planes y de las razones para el incumplimiento de tal o cual meta.

(iii) Establecimiento de un Fondo. Con la idea de lograr mantener un fondo de contingencia para casos especiales, se crea el Fondo de Estabilidad Fiscal, que obliga al tesoro a ahorrar cuando hay ingresos por privatización y cuando hay aumentos extraordinarios de los ingresos, así como se establecen pautas para el uso de los recursos del fondo.

Los resultados han sido hasta la fecha muy lamentables pues sistemáticamente se violó la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal. No se cumplieron con las estipulaciones y tanto el déficit fiscal como el crecimiento de los gastos estuvo por encima de los límites señalados en la ley, aunque habría que mencionar que si se han logrado avances muy importantes en lo que a transparencia se refiere. Existían dos serios problemas con la ley que obligan a modificarla. El primero de ellos era expandir las reglas para que incluya a los gobiernos regionales que, a partir del proceso de descentralización que se inició el 2002, empezarían a tener autonomía administrativa y se requería evitar un comportamiento fiscal indisciplinado. Esto se logra con la Ley 27958, del 10 de mayo del 2003, conocida con el nombre de Ley de Responsabilidad Fiscal, que modifica la Ley 27245. En esta ley, los principales cambios son dos:

(i) Se modifican las reglas macro fiscales, estableciéndose el mismo límite de déficit fiscal de 1% para el sector público, aunque con un calendario de convergencia mucho más laxo (2% del PBI de déficit en 2003, 1,5% en el 2004 y 1% en el 2005). Asimismo, se establece un mayor techo para el crecimiento real del gasto no financiero del gobierno general, pasando de 2% a 3%.

(ii) Se establecen reglas fiscales para los gobiernos subnacionales. Dado el proceso de descentralización emprendido a partir de la Ley de Bases de la Descentralización, la autonomía otorgada a los gobiernos regionales obliga al gobierno central a imponer ciertos límites fiscales, de tal forma de forzar un buen cumplimiento fiscal por parte de los gobiernos regionales. Las reglas impuestas a los gobiernos subnacionales son las siguientes:

a. Los planes de desarrollo regional deben estar elaborados en concordancia con las proyecciones precisadas en el Marco Macroeconómico Multianual.

b. Se establece una restricción para el endeudamiento externo, el cual sólo puede hacerse con aval del estado y se impone una “regla de oro”, es decir, sólo puede dedicarse a gasto en infraestructura pública.

c. Se establecen límites al ratio de deuda sobre ingresos corrientes el cual no debe ser superior al 100%, y se establece un tope máximo de 25% al servicio de deuda respecto de los ingresos corrientes.

d. Asimismo, se establece un criterio que refleje la necesidad de mantener un presupuesto fiscal estructural equilibrado, a través de imponer la restricción de que el promedio del resultado primario de los últimos tres años no puede ser negativo.

e. Se establecen penalidades al incumplimiento de las reglas fiscales para los gobiernos subnacionales, a través de la restricción de acceso al FONCOR, al FONCOMUN y al FIDE; y en caso extremo en que el incumplimiento de una región lleve a comprometer la estabilidad macroeconómica, se establece que el gobierno central, mediante decreto de urgencia, tomará las medidas fiscales necesarias para estabilizar las finanzas subnacionales.

Si bien es cierto que esta nueva ley implica una mejora sustancial respecto a la ley anterior, siguen existiendo problemas fundamentales que hacen que la situación fiscal pueda ser muy vulnerable. Los principales problemas son:

(i) La Ley de Responsabilidad Fiscal sigue sin establecer penalidades a nivel del gobierno central, de tal forma que, en determinadas circunstancias, razones políticas podrían llevar a las autoridades centrales a desviarse de las reglas macrofiscales, sin que exista consecuencias. Es decir los incentivos no están correctamente alineados, por lo que se pierde una de las grandes ventajas de estas leyes fiscales que es la de generar credibilidad en la existencia de una política fiscal prudente en el largo plazo.

(ii) Si bien es cierto que las restricciones impuestas y las penalidades a aplicar “endurezcan” las restricciones presupuestarias de los gobiernos subnacionales, también es cierto que son restricciones “muy blandas” en el caso de gobiernos saneados (con deuda cero o muy baja), con lo cual los gobiernos subnacionales pueden excederse en sus gastos e incurrir en altos déficit primarios sin violar ninguna disposición de la Ley.

(iii) No soluciona el problema del ciclo político, esto es, los gobiernos subnacionales probablemente tengan incentivos para incrementar el gasto en años electorales y contraerlo en años posteriores a las elecciones.

(iv) Pero lo más importante es que el problema de fondo, mencionado en la sección V.2, se mantiene. Es decir, el gobierno central puede tener incentivos en el corto plazo para evitar aplicar las penalidades establecidas en la ley a un gobierno subnacional, lo cual en el mediano plazo, puede llevar a un problema de sobreendeudamiento por que las restricciones se “ablandan” una vez que son percibidos como no compulsorias. Esto es mucho más grave, si se observa incumplimiento sistemático por parte del gobierno central de las reglas macro fiscales. Todo esto podría derivar en problemas de rescate financieros a las regiones y por lo tanto conducir a la desestabilización macroeconómica.

2. Recomendaciones sobre la Regla Fiscal

En general pensamos que plantear las existencias de reglas fiscales es muy positivo dados los problemas existentes cuando se presentan restricciones presupuestales

blandas para los gobiernos subnacionales. Sin embargo creemos que se podría mejorar en los siguientes aspectos:

(i) Las reglas, especialmente las que establecen topes al endeudamiento y servicio de deuda, se establecen para finanzas en estado estacionario. Creemos que se debería evitar un rápido endeudamiento no sólo confiando implícitamente en la disciplina del mercado, sino estableciendo límites la crecimiento del gasto.

(ii) Se debería implantar una “regla de oro” para todo tipo de endeudamiento, no sólo el externo. Es decir, todos los recursos provenientes de mayor endeudamiento deberían ser utilizados en inversión pública y no en gasto corriente.

(iii) Creemos que fijar un tope es demasiado restrictivo y que se debería manejar con rangos para ambos criterios, de tal forma de ir tomando acciones preventivas cuando se anticipe el problema. En ese sentido deberíamos seguir un sistema de semáforos como el existente en Colombia. De tal forma que, cuando el crecimiento del endeudamiento sea excesivo, se encienda ciertos controles automáticos que impidan llegar a problemas de insolvencia financiera (tales controles deberían estar asociados a prohibición de endeudamiento, ya sea interno o externo).

(iv) Creemos que la ley de Responsabilidad Fiscal debería incluir severas penalidades para las autoridades del gobierno central si se verifica un incumplimiento no justificado. La situación actual podría generar un efecto demostración negativo para el cumplimiento por parte de los gobiernos regionales.

(v) La determinación de las penalidades a los gobiernos subnacionales no debería ser realizada por el gobierno central y no debería ser discrecional. Se debería explicar los mecanismos de recorte de acceso a los Fondos explícitamente y debería estar a cargo de una entidad autónoma, que bien podría ser el CND, para evitar que se produzca el rescate por problemas de incentivos. Asimismo, para evitar el colapso del gasto social (educación, salud, y protección social), deberían existir programas de protección de estos gastos y Fondos Especiales que deberían ser intangibles (ver sobre esto en la sección IV).

2. Recomendaciones sobre Aspectos Institucionales

Tal como se señala en Braun y Tommasi (2002) existen características institucionales que impiden un nivel de coordinación óptimo entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central. Esto lleva a la necesidad de plantear soluciones institucionales que eliminen incentivos perversos y promueven un comportamiento coordinado y prudente. Desde esa óptica, se recomienda:

(i) Dotar al Consejo Nacional de Descentralización de facultades para supervisar y fiscalizar la evolución de las finanzas públicas subnacionales, siendo este Consejo el encargado de determinar cuando se aplican las penalidades y cuando se intervienen las finanzas de los gobiernos subnacionales. Este Consejo, debería ser independiente y autónomo, sus integrantes debería estar obligados a cumplir la normatividad y, para evitar los problemas reputacionales que podría tener el gobierno central, sus miembros deberían ser elegidos por periodos de 10 años, con renovación por tercios y sólo fiscalizados por el Congreso.

(ii) La presencia de grandes desbalances verticales, la dispersión de intereses de los actores políticos, la poca claridad del proceso, la débil separación de poderes y la gran disparidad de capacidades entre las regiones hace inviable una solución cooperativa. Para lograr esta solución de cooperación se necesita de un foro especial (una “arena” política), formal, donde se decidan los lineamientos del federalismo fiscal y donde los gobiernos regionales vayan tomando mayor participación en las decisiones fiscales.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El proceso de descentralización es un proceso dinámico, impulsado endógenamente por la sociedad, como parte de un proceso de democratización de la misma. Este proceso de devolución de poderes del gobierno central a los gobiernos subnacionales no puede verse ni entenderse como un proceso estático y exógeno en el cual el gobierno central es un agente benevolente. Parte de los problemas políticos existentes pueden deberse a esta errónea concepción.

El proceso de descentralización tiene grandes beneficios económicos para la sociedad, dados por la mayor eficiencia y equidad en el gasto público, que potencialmente se podría alcanzar; pero esconde también grandes riesgos, dados por los peligros de desestabilización fiscal asociados al posible sobreendeudamiento subnacional. El objetivo del trabajo es plantear recomendaciones para tratar de maximizar las ventajas y, al mismo tiempo, minimizar los riesgos.

Se ha discutido la relevancia de generar gobiernos subnacionales con autonomía tributaria con el fin de generar responsabilidad recaudatoria, flexibilidad presupuestaria y consecución de objetivos; sin embargo, también quedó clara la importancia de establecer con realismo el grado de independencia que se le puede otorgar en este ámbito. Ello implica tener en cuenta factores relacionados a lo que los gobiernos descentralizados pueden administrar, así como los objetivos nacionales que deben perseguirse dentro de un sistema tributario total.

Definir qué tributos nacionales pueden ser trasladados a niveles inferiores de gobierno, implica entonces evaluar las características mencionadas. Del análisis realizado se determinó que el impuesto a la renta a las empresas, el IGV e impuestos específicos, sobre materias primas principalmente, no deberían ser trasladados, debiendo mantenerse su administración bajo el gobierno central. En cambio sí podría establecerse un impuesto regional a las planillas, retenido a las personas naturales, y un impuesto regional a los trabajadores independientes que se encontraría administrado por los recientemente creados gobiernos regionales, bajo un esquema de tasa impositiva flat sobre la remuneración total de los empleados, sin consideración alguna de mínimos no imponibles. De esta forma se plantearía un esquema subnacional que busque que todas las personas que habiten en una región contribuyan directamente con su localidad, y otro bajo la administración del gobierno

central, con criterios de equidad, mediante el uso de tasas marginales y mínimos no imponibles.

Asimismo, a fin de darle mayor autonomía tributaria a los gobiernos municipales, se sugiere la posibilidad de trasladar el Régimen Único Simplificado (RUS) a este nivel de gobierno. Trasladándose este tributo al ámbito municipal se podría cumplir varios objetivos a saber: se incrementaría marginalmente la autonomía tributaria de los gobiernos locales; no se pondría en riesgo la estabilidad tributaria nacional por ser un impuesto de escasa representatividad; sería un interesante laboratorio para desarrollar capacidades administrativas con un impuesto que por los requerimientos objetivos mencionados para su fiscalización, podría ser controlado por las municipalidades.

De esta manera, el sistema tributario regional, se basaría en el impuesto regional a las planillas, y el impuesto regional a los trabajadores independientes; mientras que el sistema tributario municipal incorporaría al RUS al esquema actual, ya conformado por el impuesto predial, impuesto vehicular, impuesto al alcabala, impuestos a los juegos, impuesto a las apuestas, impuesto a los casinos, impuesto a las máquinas tragamonedas y los tributos de cargo directo (tasas, arbitrios, licencias, derechos, etc.).

Es importante hacer hincapié en la recomendación brindada respecto al mayor énfasis que debieran prestar las municipalidades respecto a la aplicación de tributos de cargos directos (*user charges*). La ley de bases de descentralización faculta a los concejos municipales a la creación y establecimiento de estos tributos. Sería conveniente, en ese sentido, asegurar la mayor flexibilidad en la legislación y reglamentaciones que permita que los municipios puedan establecer estos tributos de manera efectiva cuando sea conveniente.

Un elemento central en el nuevo esquema subnacional será determinar el grado de control que tendrán las regiones y municipalidades sobre la política tributaria del sistema bajo su administración, especialmente en la determinación de las tasas impositivas, base imponible (e.g. hechos económicos exonerados) y sujeto del impuesto (sujetos exonerados del pago). En general consideramos que la transferencia de poderes en política tributaria debe ser paulatina. Por ejemplo en una primera etapa inicial podrían trasladarse el control amplio de política tributaria sobre los *user charges*. En una segunda etapa, podría brindarse mayor control sobre el impuesto a los casinos, tragamonedas, apuestas y juegos. En una tercera etapa

podrían tener mayor control sobre el alcabala y en una última etapa dar mayores facultades (aunque limitadas y sujetas a coordinación nacional) sobre el impuesto vehicular y los impuestos regionales a las personas. De esta manera, será importante que los gobiernos subnacionales tengan control sólo en el margen sobre las políticas tributarias, aunque con una alta dosis de coordinación y armonía, tal como lo indican las experiencias revisadas. En este sentido, debiera ponerse límites estrictos como rangos máximos y mínimos de las tasas impositivas, así como prohibir que los gobiernos regionales y municipales puedan otorgar exoneraciones de manera autónoma.

Respecto a las transferencias, se plantean algunas modificaciones que podría constituir lineamientos para un nuevo esquema que sea lo más transparente posible; que los recursos tengan cierto grado de predictibilidad; que sea soporte para enfrentar problemas de desbalances horizontales y verticales; y, que no desincentive la función de los gobiernos de recaudar impuestos. Así, el esquema de transferencia a utilizar debiera basarse en un monto transferible establecido objetivamente a partir de un porcentaje de una fuente de recursos claramente definidas proveniente del sistema tributario vigente que administra el gobierno central. En este sentido, consideramos que los esquemas de transferencia que se establezcan, deberían tener como eje central (sino único) al IGV, pues representa más del 50% de los ingresos tributarios y, porque es un impuesto cuya recaudación en el tiempo guarda mayor estabilidad respecto al resto de tributos.

El porcentaje de participación de los gobiernos subnacionales sobre el fondo, debería irse definiendo en función al esquema de responsabilidades asignadas a las localidades. Si el esquema para la transferencia de funciones será progresivo, el porcentaje de transferencia al nivel subnacional podría irse elevando a través del tiempo hasta que encuentre un nivel definitivo y estable. Luego de definirse el porcentaje que va al gobierno subnacional, el siguiente punto crucial será la repartición entre los diferentes gobiernos regionales y municipios en función a un índice establecido que comprenda los siguientes criterios básicos: reducir el desbalance horizontal; reducir el desbalance vertical; población a atender; y, esfuerzo tributario.

El tema de los desbalances horizontales y verticales, referidos a problemas de pobreza y capacidad recaudatoria que enfrentan las diferentes localidades es importante, pero el tema del esfuerzo tributario es central en el diseño del nuevo esquema de transferencia. Como se discutiera en páginas atrás, cuando las localidades, tienden a

dependen extremadamente de transferencias, suelen descuidar su sistema tributario, lo cual puede terminar en el futuro generando presiones para exigir mayor participación de transferencias para el financiamiento de sus gastos. El presente estudio propone un indicador de esfuerzo tributario que premie tanto los esfuerzos relativos a su propio sistema tributario, como a las mejoras respecto al resto de gobiernos.

También se concluyó respecto a la problemática que genera el actual esquema de repartición del Canon Minero, en función a la ubicación geográfica del recurso. No obstante, considerando que la legislación vigente y las expectativas regionales dan soporte al esquema existente, debiera ubicarse algún tipo de mecanismo que permita reducir las distorsiones.

En función a estas precisiones, se establece al FONCOR como el eje del esquema de transferencias para los gobiernos regionales, constituido únicamente por una participación sobre la recaudación del IGV, de manera similar que el FONCOMUN. Respecto a los criterios para su distribución establecidos en la ley (factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones), el análisis considera que debiera reformularse el correspondiente al de aporte tributario en función del índice de esfuerzo tributario planteado.

El estudio también plantea sugerencias sobre el FIDE, en el corto plazo, incorporándosele el 30% de las privatizaciones y concesiones que fuera establecido para el FOCOR. Los criterios de transferencias de los recursos debiera estar en función a objetivos trazados por el gobierno central para el desarrollo de inversiones específicas, de tal forma que la transferencia fuera otorgada en función a criterios objetivos de cumplimiento. Los esquemas de *matching grants* y/o de transferencias condicionadas –discutidos en páginas atrás- podrían encajar perfectamente.

En la parte concerniente a la asignación de competencias y funciones se recomienda que se delimiten claramente las competencias entre los distintos niveles de gobierno. Las experiencias de otros países demuestran que los gastos corrientes en sueldos y salarios tienden a crecer significativamente, por lo que deberían tener ciertos límites de crecimiento, no sólo por cuestiones de estabilidad macroeconómica sino por la eficiencia del gasto público, de hecho la estructura de gasto debería reflejar las preferencias de la comunidad.

Los esquemas de financiamiento del gasto deberían ir acompañados de elementos que incentiven una mejor calidad en la provisión del servicio público. Así, en la medida de lo posible, estas transferencias tendrían que cumplir tres condiciones: (i) dependiendo de las rentas propias que genere la región o municipalidad, debería existir mecanismos de cofinanciamiento; (ii) las transferencias deberían estar condicionadas a cumplimientos de objetivos cuantificables, que estén asociados a indicadores de cobertura y eficiencia del gasto, dado que está demostrado que las transferencias preestablecidas no tenían impacto en la calidad del gasto; y (iii) generar transferencias extraordinarias, fijas a nivel agregado pero variable a nivel de la unidad, que dependerá de indicadores de evaluación y calidad relativa (tanto geográfica como temporalmente), estas transferencias extraordinarias deberían estar dirigidas directamente a los responsables de los logros de tal manera de instituir un sistema de competencia.

Asimismo, habría que fomentar la participación ciudadana no solamente en el diseño, fiscalización o planificación, o para revelar la demanda (condición indispensable) sino en la gestión misma del gasto público. La experiencia de las escuelas autónomas en Nicaragua puede ser un buen ejemplo para empezar a diseñar mecanismos de participación. En general se encuentra que cuando mayor es la participación ciudadana en la gestión, mayor será la eficiencia que se logra en el gasto.

Finalmente, en lo que al gasto se refiere, se debería tener mucho cuidado con la secuencia del traspaso de responsabilidades. De acuerdo al espíritu de la ley se recomienda que sea muy gradual, región por región y sector por sector, según vayan cumpliendo ciertos requisitos que deben estar claramente definidos en la ley. A partir de la revisión de la experiencia de La Libertad es evidente la falta de recursos humanos y materiales, así como la necesidad de capacitar a los funcionarios para que puedan desempeñar eficientemente su gestión. Hasta que esto no se logre no se deberían transferir las competencias.

En vista de los problemas identificados tanto a nivel teórico como en base a la experiencia reciente, se recomienda la existencia de restricciones presupuestarias “duras”, a través de reglas macro fiscales más estrictas que las actuales. En particular, se debería imponer un sistema como el de los semáforos respecto a los límites de endeudamiento de las regiones, se debería limitar el crecimiento del gasto no financiero y se debería mantener una “regla de oro” respecto a la deuda.

Para evitar que se produzca el proceso de “ablandamiento” de las restricciones presupuestarias por problemas reputacionales del gobierno central, es recomendable que se instaure una entidad independiente y autónoma (que podría ser el actual Consejo Nacional de Descentralización) con autoridad para imponer sanciones y penalidades a los gobiernos subnacionales.

Asimismo, la presencia de grandes desbalances verticales, la dispersión de intereses de los actores políticos, la poca claridad del proceso, la débil separación de poderes y la gran disparidad de capacidades entre las regiones hace inviable una solución cooperativa. Para lograr esta solución de cooperación se necesita de un foro especial (una “arena” política), donde se decidan los lineamientos del federalismo fiscal y donde los gobiernos regionales vayan tomando mayor participación en las decisiones fiscales.

BIBLIOGRAFÍA

Ahmad, E., et al (1997) "Assigning Expenditure Responsibilities" en Teresa Ter-Minassian (ed.), *Fiscal Federalism. Theory and Practice*. IMF, 1997 pp. 25-48.

Ahmad, E. and Katherine Baer (1997) *Colombia* in Ter-Minassian, T (ed.) "Fiscal Federalism in Theory and Practice", International Monetary Fund, Washington DC, 1997.

Albuquerque, Pedro (2002) "How Bad is BAD Taxation? Desintermediation and Illiquidity in a Bank Account Debits Tax Model" Draft, Department of Economics and Finance, Texas A&M International University, 2002.

Alesina, A. et al (1997). "Budget Institutions and Fiscal performance in Latin America", *OCE WP* 394, BID.

Alt. James and Robert Lowry (1994) "Divided Government and Budget Deficits: Evidence from States" in *American Political Science Review* 88, pag. 811-828.

Bahl, Roy (1999) "Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice". Draft, Washington, World Bank.

Bardhan, Pranab (2002) "Decentralization of Governance and Development" Draft. University of California, Berkeley.

Barr, N. (1993), "Alternative Funding Sources for Higher Education", *Economic Journal*, 103, pp. 718-728

Barr, N., J.Falkingham and H. Glennester (1994) "Funding Higher Education" London: London School of Economics, 1994

Bès, Martin et al (1998) "Descentralización en Colombia: Nuevos Desafíos", Draft, BID, Washingtons DC.

Besley, Timothy and Stephen Coate (1999), "Centralized versus Decentralized Provision of Local Goods: A Political Economy Analysis", *NBER Working Paper*, April 1999.

Blanchard, Oliver and Andrei Shleifer (2000), "Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia", *NBER Working Paper N° 7616*, March 2000.

BID (1997), "América Latina tras una Década de Reformas", *IPES* Washington DC. 1997.

BID (1998), "Descentralización en Colombia, Nuevos Desafíos", *RE3-98-002*. Washington, D.C. 1998.

BID (2001), "Subnational Development Strategy". Departamento de Desarrollo Sostenible y Sectores Sociales (SDS). Borrador. Enero 2001.

Bird, Richard (1999) "Subnational Revenues: Realities and Prospects", Washington, World Bank.

Bird, Richard(2000) "Transfers and Incentives in Intergovernmental Fiscal Relations", in S. Burki and G. Perry, eds, in *Decentralization and Accountability of the Public Sector*. Washington, World Bank.

Bird, Richard and Barbara D. Miller (1989) "Taxation, Pricing and the Poor", in Richard M. Bird and Susan Horton eds., *Government Policy and the Poor in Developing Countries*. Toronto: University of Toronto Press.

Bird, Richard and Michael Smart (2001) "Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons from International Experience". Paper prepared for *Symposium on Intergovernmental Transfers in Asian Countries: Issues and Practices*, *Asian Tax Public Policy Program*, *Hitosubashi University*, Tokyo, Japan, February 2001.

Boadway R. and Paul Hobson (1993) "Intergovernmental Fiscal Relations in Canada, *Canadian Tax Paper N° 96*, Canadian Tax Foundation: Toronto.

Bohn, Henning and Robert Inman (1996) "Balanced Budget rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States, *NBER Working Papers*, N° 5533, April.

Braun, Miguel y Mariano Tommasi (2002) "Reglas Fiscales para Gobiernos Subnacionales" Borrador presentado en la Conferencia sobre Reglas Fiscales del FMI y del Banco Mundial, Oaxaca México, 2002

Bridge, Gary (1978) "Information Imperfections: The Achilles Heel of Entitlement Plans." *School Review* 86, pp. 504-529.

Carranza, Luis et al (2001). "Estrategia de Descentralización y Desarrollo de los Gobiernos Subnacionales en el Perú". CIUP, 2001.

CIPPEC (2002), "Coparticipación con Responsabilidad" Informe Final, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, 22 de Febrero de 2002, Buenos Aires, Argentina.

Clifford, Geraldine et al. (1988) "A Brief for Professional Education", Chicago: University of Chicago Press, 1988.

Coelho, Isaias et al (2001) "Bank Debit Taxes in Latin America: An Analysis of Recent Trends" *IMF Working Paper*.

Costa Nunes, Ricardo y Selene Peres (1999), "Revenue Sharing: a Problem of Federalism in Brazil". Paper presented/published at 32 *Jornadas Nacionales e Interamericanas de Finanzas Públicas*. Córdoba, Argentina, Setiembre 1999.

Courchene, Thomas et al (1998), "Fiscal Federalism in Argentina: Towards a Nation Province Fiscal Covenant". A Report for the World Bank, September 1998.

Cullis, John and Philip Jones (1992) *Public Finance and Public Choice, Analytical Perspectives*, Mc Graw Hill.

CTAR La Libertad (2002) "Plan Concertado del Departamento de La Libertad"

Dabla-Norris, Era and Paul Wade (2002) "The Challenge of Fiscal Decentralization in Transition Countries", *IMF Working Paper*, June 2002.

De Mello, Luiz and Matias Barenstein (2001), "Fiscal Decentralization and Governance- A Cross Country Analysis", IMF Working Paper, May 2001.

Dillinger, William (2002), "Brazil: Issues in Fiscal Federalism". Report N° 22523-BR. May 31, 2002. World Bank

Dillinger, William and Steven Webb (1999-A) "Decentralization and Fiscal Management in Colombia" *Policy Research Working Paper*. World Bank, May 1999.

Dillinger, William and Steven Webb (1999-B) "Fiscal Management and Federal Democracies: Argentina and Brazil" Draft, World Bank.

Echevarría, J. y otros (2002). "Decentralization and Bailouts in Colombia". BID, 2002.

Gershberg, A. y M. Jacobs (1998), "Decentralization and Recentralization: Lessons from the Social Sectors in Mexico and Nicaragua", BID, 1998.

Glaeser, Edward L. (1995) "The Incentive Effects of Property Taxes on Local Governments" NBER Working Papers Series, January 1995

González, A. (2000) "Consultoría sobre Cuestiones Estratégicas en el Proceso de Descentralización en el Perú", BID 2000.

González Cano, Hugo (2002) "Fiscal Harmonization: Competition vs. Coordination in Mercosur Countries" *International Conference of Fiscal Federalism in the Mercosul: the challenges of regional integration, Porto Alegre, Brazil*, June 26-27, 2002

Gordon, Roger H. (1982) "An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism", *NBER, Working Paper Series*, October 1982

Hoxby, Caroline (2000) "Are Efficiency and Equity in School Finance Substitutes or Complements?", *Journal of Economic Perspectives* 10 (4): pp. 51-72, Autumn 1996

Inman, Robert P. (2003) "Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism" in Rodden, Jonathan, Gunar Eskeland and Jennie

Inman, Robert P. and Daniel L. Rubinfeld (1991) "Fiscal Federalism in Europe: Lessons from the United States Experience" *NBER, Working Paper Series*, December 1991

Kälin, Walter (1997) "Decentralization-Why and How?", World Bank Institute, 2003.

Keen, Michael (1997) "Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism" *IMF Working Paper*, December 1997

Kirilenko, Andrei y Victoria Summers (2002) "Bank Debit Tax: Yield vs Desintermediation" Draft, International Monetary Fund

Kopits, George, and Steven Symansky (1998) "Fiscal Policy Rules", *IMF Occasional Paper No. 162*, (Washington: International Monetary Fund).

Kopits, George et al (2000). "Responsabilidad Fiscal a Nivel Subnacional: Argentina y Brasil" Draft, Fondo Monetario Internacional, XII Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile.

Kopits, George. (2001). "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament". *IMF Working Paper*.

Kopits, George et al (2003). "Responsabilidad Fiscal a nivel Subnacional: Argentina y Brasil" manuscrito, FMI, 2003.

Kornai, Jano (1986) "The Soft Budget Constraints", *Kyklos*, Vol. 39.

Krelove, Rusell, Janet Stotsky and Charles Vehorn (1997) *Canada* in Ter-Minassian, T (ed.) "Fiscal Federalism in Theory and Practice", International Monetary Fund, Washington DC, 1997.

Lane, Timothy (1993) "Market Discipline" *Staff Papers, International Monetary Fund*, Vol. 40, March 1993, pp. 53-88.

Levin, Benjamin (1991) "Conceptualizing the Process of Education Reform from an International Perspective" *Education Policy Analysis Archive*, Volume 9, Number 14 April 24, 2001 ISSN 1068-2341

Levin, J. (1990) "Measuring the Role of Subnational Governments" en R. Prud'homme (ed.), *Public Finance with Several Levels of Governments*, La Haya, 1990.

Letizia, Ricardo (1994) " O Sistema Tributario Brasileiro e a Proposta do Imposto Unico sobre Transacoes". *Análise Economica*, Año 12, marzo e setembro.

Litvack (Eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Chapter 2. The MIT Press, Cambridge, Massachussets

Macón, Julio (2002) "Federalismo Fiscal y Descentralización en Argentina", BID, Buenos Aires, Octubre de 1998.

Mc Lure, Charles et al (1999). "Tax Assignments in Argentina : Conceptual and Practical Issues" *Working Paper*, IADB 1999.

Mc Lure, Charles and Jorge Martínez—Vásquez (1998) "Tax Assignment of Revenue and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations" paper prepared for the World Bank Institute.

Ministerio da Fazenda (2000) "Sistema Tributario", Secretaria de Receita Federal, Coordenacao General de Politica Tributaria.

Ministerio da Fazenda (2001) "Carga Tributaria No Brasil", Secretaria de Receita Federal, Coordenacao General de Politica Tributaria, Brasil, Junho 2002.

Ministerio de Fazenda y Casa Civil da Presidencia da República (2003-A) "Proyecto de Reforma Tributaria" E.M.I. N° 84/MF/C.Civil, 30 de abril de 2003, Brasil.

Ministerio de Fazenda y Casa Civil da Presidencia da República (2003-B) "Exposición de Motivos" en Proyecto de Reforma Tributaria E.M.I. N° 84/MF/C.Civil, 30 de abril de 2003

Nickson, A. (1999), "Local Government in Latin America". Lynne Rienner Publishers. Londres.

Nsamba-Gayiiya (2002) "Property Tax as a Vehicle for Equitable Provision of Services", Course on Linking Fiscal Decentralisation to Poverty Reduction in Africa Sponsored by Municipal Development Programme and World Bank Institute, March 1, 2002. World Bank.

Oates, W., "An Essay in Fiscal Federalism" (1999). *Journal of Economic Literature*. Septiembre, 1999.

OECD (1999) "Taxing Powers and Local Government". OECD Tax Policy Studies N° 1, OECD-Publication Service, Paris, France

Olivera, M. y F. Sánchez (1995) "Descentralización y Macroeconomía", en *Archivos de Macroeconomía, documento XX*, Departamento Nacional de Planeación. Santa Fé de Bogotá. Colombia. 1995.

Pissauero, Giuseppe (2001) "Intergovernmental Relations and Fiscal Discipline: Between Commons and Soft Budget Constraints", *IMF Working Paper*, 2001

Piffano, Horacio (2001) "¿Es el IVA subnacional la alternativa preferible?", Borrador, Universidad Nacional de la Plata, Julio 2001

Porto, A. y Sanguinetti (1996) "Las Transferencias Intergubernamentales y la equidad distributiva: El Caso Argentino". *Serie Política Fiscal N° 88*. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Porto, A. y Sanguinetti (2001) "Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina", in *Economics and Politics, Vol. 13*, November. Blackwell Publishers, Oxford, U.K.

Poterba, James (1994) "State Response to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics" in *Journal of Political Economy* 102, August 1994, 799-821.

Poterba, James M. and Kim Rueben (1999) *State Fiscal Institutions and the US Municipalities* in James Poterba and Jürgen von Hagen (eds.) "Fiscal Institutions and Fiscal Performance". The University of Chicago Press, National Bureau of Economic Research 1999.

Rangel, Paulo y Joao da Silva Medeiro (2003) "Histórico de Reformas" Relatório Especial, Câmara de Deputados, Fevereiro 2003

Rodden, Jonathan (2003) "Federalism and Bailouts in Brazil" in Rodden, Jonathan, Gunar Eskeland and Jennie Litvack (Eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Chapter 7. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts

Rodden, Jonathan et al (2003) *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, the MIT Press, Cambridge, Massachusetts

Rodrigues et al (1999) "Principios y Reglas para las Finanzas Públicas: La Propuesta de la Ley de Responsabilidad Fiscal del Brasil", Borrador, libro de Finanzas Públicas de Cepal

Rouse, Cecilia (1998) "Private School Vouchers and Student Achievement: An Evaluation of the Milwaukee Parental Choice Program," *Quarterly Journal of Economics*, May 1998, (Princeton University)

Saeigh, Sebastian and Mariano Tommasi (1998). "Argentina's Fiscal Institutions: A Case Study in the Transaction-Cost Theory of Politics.", prepared for a conference on Modernization and Institutional Development in Argentina. Buenos Aires, May 20-21-1998.

Sandford, C.T. (1984) *Economics of Public Finance*, 3rd ed. Oxford, Pergamon Press.

Schwartz G. and Claire Liuksila (1997) *Argentina* in Ter-Minassian, T (ed.) "Fiscal Federalism in Theory and Practice", International Monetary Fund, Washington DC, 1997.

Shah, Anwar (1994) "La Reforma de las Relaciones Fiscales Intergubernamentales en las Economías en Desarrollo y de Mercados Emergentes", World Bank, Washington, DC.

Shah, Anwar (1998) "Balance, Accountability and Responsiveness: Lessons About Decentralization", Draft, World Bank Institute, Washington, DC.

Shah, Anwar (1999) "Issues in Tax Assignment", en Jennie Litvack and Jessica Seldom (Eds.), *Decentralization Briefing Notes*, World Bank Insititute, Washington, DC.

Stein, Ernesto (1997). "Issues in Decentralization in Latin America and the Caribbean", Draft, IADB.

Stiglitz, Joseph (2000) "Economics of the Public Sector" WW Norton.

Sunat (1992) "Reformas Estructurales de la Sunat" Borrador de *Conferencia Anual de Administraciones del BID en Jamaica, Mayo de 1992*

Sunat (1993) "Reformas del Sistema y de la Administración Tributaria" Borrador de *Conferencia Anual de Administraciones del BID en Washington, Junio de 1993*

Sunat (2000) "Régimen Especial para la Amazonía" en *Análisis Sectorial (ASEC)*, documento de uso interno, Sunat.

Tait, Alan (1988) "Value Added Tax: International Practice and Problems" International Monetary Fund, Washington DC.

Tanzi, Vito (2000) "Taxation in Latin America in the Last Decade", *Paper prepared for the conference on "Fiscal and Financial Reform in Latinoamerica" to be held on Stanford University on November 9-10, 2000.*

Tanzi, Vito (1996) "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", Washington DC: World Bank, 1996

Ter-Minassian, T. (1997-A) "Fiscal Federalism. Theory and Practice", *IMF Working Paper*, Washington DC, 1997.

Ter-Minassian, T. (1997-B) *Brazil* in Ter-Mnassian, T (ed.) "Fiscal Federalism in Theory and Practice", International Monetary Fund, Washington DC, 1997.

Ter-Minassian, T. (1997-C) "Decentralization and Macroeconomic Management", *IMF Working Paper*, Washington DC, 1997.

Tommasi, Mariano (2002-A) "Decentralization and Intergovernmental Relations" Draft, Initiative for Policy Dialogue-Decentralization Task Force, September 20, World Bank.

Tommasi, Mariano (2002-B) "Federalism in Argentina and the Reform of the 1990s" Revisited Version of Working Paper 69 del Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, August 2002.

Wallace, Sally (2003) "Fiscal Architecture" Web Based Course on Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Reform, World Bank Institute – PREM.

Webb, Steven B. (2003) "Argentina: Hardening the Provincial Budget Constraints" in Rodden, Jonathan, Gunar Eskeland and Jennie Litvack (Eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Chapter 6. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts

Wildasin, David (1998), "Fiscal Aspects of Evolving Federations" *Issues for Policy Research*, World Bank, February 1998.

Wiesner, Eduardo (2002) "Fiscal Federalism in Latinamerica: For entitlements to markets", Final Report, IADB, Bogotá

World Bank (1999-A), "Decentralizing the State, Beyond the Center". Washington D.C. 1999.

World Bank (1999-B), "Argentina: Provincial Tax Revenue-sharing Reform". Report N° 19395-AR, June 8th 1999, Washington D.C.

Zas Friz (1998), J. "La Descentralización Ficticia. Perú 1821-1998", Lima Perú, 1998.

Zee, Howell (1997) "Value Added Tax" en *Tax Policy Handbook*. Fiscal Affairs Department. International Monetary Fund. Washington, D.C.