

Estudios Comparados: Descentralización y Desarrollo 2017

Programa Anual de Seguimiento y Análisis de la
Experiencia Nacional e Internacional en Políticas y Descentralización



SUBDERE
Subsecretaría de
Desarrollo Regional
y Administrativo

Gobierno de Chile





Estudios comparados: Descentralización y Desarrollo 2017

Programa Anual de Seguimiento y Análisis de la
Experiencia Nacional e Internacional en Políticas y Descentralización

ESTUDIOS COMPARADOS: DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO 2017

ISBN 978-956-8468-52-1

NÚMERO DE INSCRIPCIÓN: 285.446

AUTORIDADES

Sr. Ricardo Cifuentes Lillo
Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo

Sra. Viviana Betancourt Gallegos
Jefe de División de Políticas y Estudios

COORDINADOR

Sr. Osvaldo Henríquez Opazo
Jefe Departamento de Política y Descentralización

ELABORACIÓN

División de Políticas y Estudios, SUBDERE
Programa Anual de Seguimiento y Análisis
de la Experiencia Nacional e Internacional en Políticas y Descentralización

APOYO A LA PRODUCCIÓN GRÁFICA

Centro de documentación y Publicaciones CEDOC, SUBDERE

DISEÑO E IMPRESIÓN

Barco Diseño / RIL editores

IMAGEN DE PORTADA

ESO / Babak Tafreshi (www.babaktafreshi.com)

INDICE

Presentación	7
---------------------------	---

Los sistemas tributarios subnacionales en América del Sur	9
--	---

José Yáñez Henríquez

El sistema tributario subnacional en el área Pacífico-Andina	33
---	----

Marcelo Morales Jeldes

El endeudamiento de los gobiernos subnacionales: evolución, institucionalidad y experiencias comparadas	63
--	----

Juan Pablo Jiménez

Ignacio Ruelas

El endeudamiento en la descentralización fiscal de los gobiernos subnacionales en el área Pacífico-Andina	95
--	----

Carmen Schlotfeldt Leighton

Autonomía presupuestaria de los gobiernos subnacionales en el área Pacífico-Andina	135
---	-----

Jorge Ibañez Zamora

Presentación

Existe consenso en entender la descentralización territorial como la forma de organizar el poder del Estado en el territorio, lo que implica la transferencia de autoridad, responsabilidades y recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos regionales y municipios. Esta definición subraya el concepto de autonomía, distinguiéndose, como un principio básico, la democracia. Es así como las autoridades regionales y comunales son electas por la ciudadanía.

Asimismo, en aspectos de eficiencia de las políticas públicas, es común encontrar fundamentación asociada a la capacidad de los gobiernos subnacionales para identificar mejor las preferencias de los ciudadanos, como elemento que impulsa descentralizar la asignación fiscal.

Sin perjuicio de lo anterior, la descentralización del Estado y la autonomía no es posible sin transferencia de poder económico. Por ello, discutir sobre descentralización es discutir sobre la descentralización económica y en particular la descentralización fiscal. En un Estado unitario territorialmente descentralizado, el objetivo de la descentralización fiscal es la búsqueda del óptimo de la función de asignación y distribución.

Esto alude, en términos simples, al proceso intencionado a través del cual se realiza la transferencia de recursos, principalmente financieros, desde la administración nacional del país hacia los niveles de administración subnacional, cuya finalidad es poder mejorar la convergencia de los territorios y optimizar la focalización de los recursos, ajustándolas a las preferencias territorialmente heterogéneas.

A su vez, los procesos de transferencias de recursos pueden asumir diferentes formas institucionales. Entre las más mencionadas se encuentran: transferencias de recursos no condicionadas o de libre disposición (ej. el Fondo Nacional de Desarrollo Regional); transferencias condicionadas (ej. Provisiones); la creación y aplicación de tributos, cuyo beneficiario sean las instituciones descentralizadas; el canon y las regalías; los cargos y las tarifas, y el endeudamiento subnacional.

El libro *Estudios Comparados: Descentralización y Desarrollo 2017* se hace cargo de estos temas con distintas visiones y a partir de diversas experiencias, específicamente abordando la descentralización fiscal en países del área Pacífico-Andina e intenta aportar a la discusión en

Chile sobre estas materias. Para ello, se realiza un análisis comparado de modelos institucionales tributarios y de endeudamiento subnacional. Del mismo modo, a partir de la realidad de esos mismos países, incorpora un análisis cuantitativo del grado de descentralización fiscal de los niveles intermedios de gobierno, mostrando la posición de autonomía relativa de las regiones chilenas en el contexto internacional.

En definitiva, la importancia de esta publicación, en su segunda versión, radica en la posibilidad de difundir y transferir conocimiento sobre los procesos de descentralización en América Latina. Ello permitirá contar con información relevante que ayudará a fortalecer nuestra capacidad para tomar mejores decisiones, beneficiando así el desarrollo de nuestras regiones y comunas, y del país en su conjunto.

RICARDO CIFUENTES LILLO

Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo

Santiago, 22 de noviembre de 2017

Los sistemas tributarios subnacionales en América del Sur

José Yáñez Henríquez*

RESUMEN

La importancia del sistema tributario subnacional responde a la necesidad de que los gobiernos territoriales cuenten con una fuente de recursos propios que permite garantizar la autonomía de las decisiones en el marco de sus competencias. Es esencial para avanzar en una descentralización fiscal que los recursos humanos y financieros estén distribuidos apropiadamente en forma de equipos técnicos que permitan tomar las decisiones correctas. La teoría del federalismo fiscal señala que es deseable descentralizar la función de asignación aprovechando la capacidad que tienen los gobiernos subnacionales de identificar mejor las preferencias de los ciudadanos y algunos programas asociados a la función de distribución. Es por ello que un adecuado diseño del sistema tributario subnacional incide positivamente en el desarrollo de las unidades territoriales.

DESCENTRALIZACIÓN Y SISTEMAS TRIBUTARIOS SUBNACIONALES

Un sistema tributario se define como el conjunto de impuestos en aplicación en una sociedad o comunidad, junto con todo lo relativo a la administración de dichos impuestos. La administración incluye las actividades relacionadas con la fiscalización y la recaudación de los impuestos. El sistema tributario genera los recursos que permiten financiar los gastos considerados en el presupuesto del sector público del país.

Un sistema tributario subnacional corresponde al conjunto de impuestos cuya recaudación será destinada a financiar las actividades desarrolladas por las unidades territoriales en que se ha dividido el país de acuerdo a su división político-administrativa. En el caso de nuestro país ellas son las regiones, las provincias y las comunas, las cuales serán referidas en este documento como unidades territoriales. Una agrupación de comunas conforma una provincia;

* Académico Facultad de Economía, Universidad de Chile, Master en Economía, Universidad de Minnesota, EUA.

a su vez, un conjunto de provincias forma una región; finalmente, el total de regiones son el país. El gobierno del territorio regional y provincial lo ejercen los intendentes y gobernadores, mientras que su administración regional y comunal recae en el gobierno regional y la municipalidad. El sistema tributario subnacional está asociado a un tema económico más amplio, la descentralización de las finanzas públicas. En la medida que se entienda en qué consiste esta descentralización, cuáles son sus requisitos, sus beneficios y sus limitaciones, se tendrá una mejor comprensión de la importancia del sistema tributario subnacional.

La descentralización de las finanzas públicas es un proceso que consiste en que el gobierno central entrega a los órganos que administran el territorio regional y comunal autonomía en la toma de decisiones en materias de finanzas públicas. Obviamente, delegar autonomía en la toma de decisiones no es suficiente para lograr los beneficios de la descentralización: también es necesario descentralizar el financiamiento para la toma de esas decisiones; los encargados de administrar las regiones y comunas deben contar con los recursos que les concedan los suficientes grados de libertad para llevar a cabo sus decisiones. Es precisamente esta la razón por la cual adquiere importancia el sistema tributario subnacional, pues sería una fuente de recursos propia de los gobiernos regionales y municipales; así se garantizaría la autonomía en la toma de decisiones. En la práctica ocurre muchas veces que el financiamiento es otorgado por el gobierno central vía transferencias condicionadas, perdiéndose así autonomía en la toma de decisiones. La autoridad central actúa de esta manera debido a varias razones, tales como: desigual distribución de la actividad económica, de la riqueza, de los recursos naturales, de los factores de producción y del ingreso a nivel territorial. De esta afirmación se hace evidente otro requisito para la descentralización: los recursos financieros y humanos deben estar distribuidos apropiadamente para que las unidades territoriales puedan formar equipos técnicos y dispongan de financiamiento que garantice una correcta toma de decisiones. Lamentablemente muchas veces ello no ocurre debido a la centralización de los recursos humanos y de capital en el lugar de residencia del gobierno central.

Una pregunta interesante es precisar cuáles son las decisiones que pueden ser objeto de descentralización y cuáles no. La respuesta a esta pregunta tiene relación con saber qué cosas se requiere sean financiadas con recursos propios de los gobiernos de las unidades territoriales. La economía tiene una interesante respuesta a esta pregunta, la que está basada en las funciones que le corresponde cumplir al Estado en una economía social de mercado. Las funciones son asignación, distribución y estabilización. Antes de explicar estas tres funciones se adelanta la conclusión: las decisiones que se deben descentralizar son aquellas correspondientes a la función asignación, mientras no deben ser descentralizadas las de la función distribución y estabilización.

La función asignación plantea que los gobiernos de las unidades territoriales son más eficientes en la asignación de recursos a la producción de bienes públicos locales; es decir, bienes y servicios cuyos beneficios derivados del consumo se esparcen solo a nivel de una región, una provincia o una comuna. Ejemplos de bienes públicos locales son plazas, parques, señalética del tránsito, aseo, ornato, alumbrado, caminos locales y rurales, etc.

Es importante hacer notar que además de los bienes públicos locales existen los bienes públicos mundiales y los bienes públicos nacionales, donde el ámbito territorial en el que se difunden los beneficios es el mundo o el país. Estos últimos quedan fuera del tema de la descentralización. Los bienes públicos se caracterizan porque una unidad del bien produce bienestar a muchos consumidores a la vez, no debiendo estos competir o rivalizar entre ellos por los beneficios del bien (principio de la no rivalidad en el consumo). Además, no se cobra precio directo por estos bienes debido a que resulta imposible hacerlo, es muy caro hacerlo o es técnicamente no recomendable hacerlo, pues si se cobrara se reduce innecesariamente el bienestar de la comunidad (principio de la no exclusión). Por cierto, nada es gratis en la práctica; por lo tanto, se cobra de manera indirecta por ellos. La forma indirecta de cobrar por los bienes públicos es a través de los impuestos nacionales y subnacionales.

El problema con los bienes públicos es que el mercado no funciona como mecanismo de asignación de recursos, pues dadas sus características los consumidores no revelan sus verdaderas preferencias por ellos, siendo imposible determinar la función de demanda del mercado. Esto ocurre porque los consumidores se comportan como *free rider*; es decir, participan de los beneficios de los bienes públicos, pero no están dispuestos a pagar su precio. Dada la no rivalidad en el consumo, esperan que alguien esté dispuesto a pagar, y si ello ocurre, podrán participar gratuitamente de los beneficios. Todos los consumidores tienen la misma conducta; por lo tanto, estos bienes no estarían disponibles en la práctica. Como es sabido que la gente igual los valora positivamente, el Estado a través del gobierno se hace cargo de asignar recursos para la producción de estos bienes y los financia por intermedio de la aplicación de impuestos. Por lo tanto, la participación de los gobiernos locales en la provisión de los bienes públicos locales es fundamental. De lo contrario, la comunidad no contaría con estos bienes.

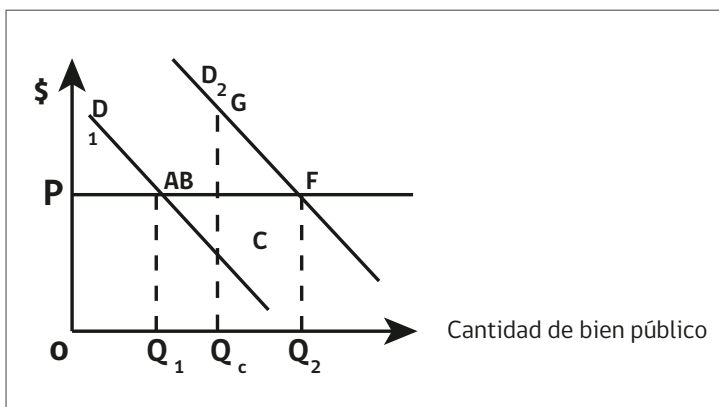
¿Por qué los gobiernos de las unidades territoriales son más eficientes en la asignación de recursos a la producción de bienes públicos locales? La respuesta es que cada unidad territorial diferente está en mejor posición para evaluar los beneficios y los costos para sus ciudadanos, y a través de la votación se podrá determinar la cantidad de los bienes a ser ofrecidos. La extensión territorial y la cantidad de población son más reducidas; es más fácil conocer las preferencias de los miembros de la comunidad y saber lo que esta requiere y cómo valora los bienes en

comparación a lo que se puede hacer desde el nivel central. Claramente esto permite realizar una asignación de recursos más eficiente. Esta proposición ha sido formalizada por W. Oates en el Teorema de la Descentralización.

El Teorema de la Descentralización supone un bien público cuyo consumo se distribuye a través de las unidades territoriales que conforman el país, compuestas por ciudadanos que presentan distintas preferencias por el bien considerado y donde tanto el gobierno central como el gobierno de las unidades territoriales enfrentan los mismos costos de producción del bien. Luego, indica que será siempre más eficiente o al menos tan eficiente para el gobierno de cada unidad territorial proveer los niveles de producto eficientes de Pareto a las respectivas unidades territoriales que para el gobierno central proveer cualquier nivel de producto especificado y uniforme a través de todas las unidades territoriales. Esto significa que la descentralización de las finanzas públicas permitiría asignar en cada unidad territorial la cantidad eficiente del bien público, y que el gobierno central asignaría la misma cantidad de bien público por unidad territorial, lo que resulta ineficiente.

Una demostración sencilla del Teorema de la Descentralización de Oates se muestra en el gráfico N°1.

Gráfico N°1: Teorema de la Descentralización de Oates



Por simplicidad, el gráfico N° 1 supone dos unidades territoriales, dos regiones por ejemplo, con valoración diferente del bien público; estas son la región 1, representada por D_1 y la región 2, por D_2 . El costo de producción unitario del bien público es OP , el cual se asumió constante para facilitar la presentación. Si cada región pudiese tener la cantidad de bien público que maximizaría su bienestar, entonces la región 1 tendría Q_1 y la región 2 tendría Q_2 . La asignación

de recursos del gobierno central sería dar a cada región la misma cantidad Q_c . Por lo tanto, el gobierno central no asigna a las regiones lo que ellas realmente requieren de acuerdo a las preferencias de sus ciudadanos. La región 1 recibe una cantidad mayor a la deseada por sus ciudadanos, lo cual produce una pérdida de eficiencia igual al área del triángulo ABC. Esto es debido a que el bienestar social total producido por el exceso de bien entregado se mide por el área ACQ_cQ_{11} , mientras que el costo de producción de esas unidades es igual al área del rectángulo ABQ_cQ_{11} . La región 2 recibe una cantidad de bien público menor a la deseada por sus ciudadanos; la cantidad faltante es igual a Q_cQ_{22} y esto le produce una ineficiencia en el uso de los recursos igual al área del triángulo GBF. La pérdida en este caso se debe a que los ciudadanos dejan de percibir beneficios por menor consumo igual al área de la figura $GFQ_{22}Q_c$ y el beneficio corresponde a un ahorro de costos de producción igual al área del rectángulo $BFQ_{22}Q_c$. En resumen, la solución del gobierno central produce una pérdida de eficiencia o de bienestar social neta igual a la suma de los triángulos ABC más GBF, la cual no existiría de haber tomado la decisión de asignación de recursos a través de los gobiernos de las unidades territoriales.

Esta demostración requiere algunas aclaraciones adicionales: la magnitud de la pérdida de eficiencia será mayor mientras más heterogéneas sean las preferencias de los ciudadanos de las distintas regiones; también será mayor mientras más inelásticas sean las funciones que representan las valoraciones estimadas, y si existiesen economías de escala en la producción del bien público, entonces las regiones más grandes tendrán un costo unitario más bajo que las regiones más pequeñas.

La función distribución se refiere a las políticas que son aplicadas para modificar la distribución del ingreso -en estricto rigor-, la distribución del bienestar económico desde los ciudadanos que se encuentran en mejor posición hacia los más necesitados. Se trata de resolver el problema de la pobreza y producir movilidad social. La pregunta interesante es si las decisiones sobre estas políticas deben descentralizarse o no. Si se mira del lado positivo, se podría argumentar que las políticas redistributivas estarían en concordancia con los deseos de los ciudadanos de la unidad territorial; estos se conocerían mejor entre sí y, por lo tanto, existiría la posibilidad de alcanzar más apoyo para las políticas redistributivas tanto de los beneficiados como de los que pagarían los costos de los programas. Sin embargo, debido a que la riqueza y la pobreza se distribuyen desigualmente a través de las unidades territoriales que forman el país, aparece una alta probabilidad de que surjan diferencias apreciables entre las políticas (cantidad, calidad, nivel y requisitos de acceso) aplicadas por las distintas unidades territoriales. Desde el punto de vista económico, se dice que al generarse esta situación se produciría un fenómeno conocido como el efecto migración, el cual introduciría ineficiencia en el uso de los recursos. El efecto migración se refiere al traslado de los ciudadanos entre

unidades territoriales, el cual sería eficiente cuando se debe a razones de conseguir un trabajo más apropiado o mejor remunerado, por razones de salud, educación de los hijos, etc.; no obstante, si las decisiones de la función distribución se descentralizaran, aparecería una nueva razón de movilidad entre unidades territoriales: buscar aquel lugar donde se pueda recibir mayores pagos por transferencias. Hasta aquí no aparece la ineficiencia, pero si consideramos que muchos ciudadanos se trasladan entre unidades territoriales debido solo a esta razón, encontraremos que las unidades territoriales ricas y con generosas políticas redistributivas comenzarán a recibir demasiados ciudadanos pobres. Esto obligaría a estas unidades territoriales a incrementar los impuestos para mantener los beneficios de transferencias, lo que llevaría a los ciudadanos ricos a migrar hacia otras unidades territoriales que tuviesen programas redistributivos menos onerosos para reducir su carga tributaria. Las unidades territoriales ricas y generosas en el otorgamiento de transferencias redistributivas se transformarían en importadoras de ciudadanos pobres desde otras unidades territoriales y en exportadoras de ciudadanos ricos a unidades territoriales con menos pobreza y beneficios redistributivos más acotados. Esta movilidad geográfica o migraciones producirían ineficiencia en el uso de los recursos. El efecto migración, cuando es tenido en consideración, conduce a una política redistributiva bastante uniforme entre las unidades territoriales. Este efecto migración no es solo un tema teórico: hay investigación antigua que revela que hay migración, especialmente de los ciudadanos pobres.

En conclusión, para evitar el efecto migración que podría producir la descentralización de la función distribución, esta debe estar centralizada en el gobierno central. No obstante, los gobiernos de las unidades territoriales pueden ser importantes agentes de la administración de los programas redistributivos establecidos a nivel central, así como en la focalización de sus beneficios. Esto porque a nivel de la unidad territorial se maneja más y mejor información sobre los ciudadanos que viven en ella.

Las decisiones de la función estabilización no deben ser descentralizadas, y la razón es muy simple: cualquier acción que emprenda un gobierno de una unidad territorial para enfrentar un problema de esta función no tendrá un efecto macroeconómico notable a nivel del país. Los problemas que trata la función estabilización son aquellos relativos al crecimiento económico, el desempleo, la inflación, la crisis en balanza de pagos, déficit fiscal, etc. La descentralización de las decisiones de esta función dan origen a un resultado económico conocido como efecto filtración; es decir, los esfuerzos que haga una unidad territorial para ayudar a resolver alguno de los problemas mencionados se diluyen al filtrarse hacia el resto de las unidades territoriales, las que probablemente estén siguiendo políticas en el sentido contrario. Los gobiernos de las unidades territoriales no pueden tener políticas macroeconómicas propias tales como

una política fiscal, una política monetaria o una política cambiaria. Veamos un ejemplo para entender lo señalado. Supongamos que los gobiernos de las unidades territoriales tuvieran su propia política fiscal y que una localidad decide aumentar su gasto presupuestario para estimular el empleo en su área territorial. Como las economías locales son totalmente abiertas, entonces los efectos de la política fiscal se filtrarán en alguna medida hacia las otras unidades territoriales, lo que reduce la magnitud del efecto de la política sobre el empleo. Esto aumentará la probabilidad que el gobierno de la unidad territorial continúe aumentando el gasto presupuestario tratando de mejorar la situación de desempleo, lo que redundará en un aumento del déficit del presupuesto de la unidad territorial.

En resumen, la solución de la inflación, del desempleo y otros problemas macroeconómicos debe ser llevada a cabo desde el gobierno central para evitar las filtraciones entre unidades territoriales. Los gobiernos de las unidades territoriales podrán colaborar en la implementación de algunas de estas políticas.

FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Entre las fuentes de financiamiento de las decisiones de los gobiernos subnacionales más mencionadas en la literatura se encuentran: las transferencias desde el gobierno central; los ingresos tributarios subnacionales; las regalías, los cargos y las tarifas; y el endeudamiento subnacional. Es importante aclarar que no todos los países utilizan todas estas fuentes de financiamiento, particularmente en el caso de Chile.

En América del Sur la mayoría de los gobiernos de las unidades territoriales o subnacionales son muy dependientes de las transferencias del gobierno central; menos relevantes son los ingresos propios, los cuales se recomienda incrementar para alcanzar una descentralización de las finanzas públicas más efectiva y autónoma. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, IFD/IMM, 2014), los ingresos propios son aquellos respecto de los cuales los gobiernos subnacionales son los que definen la tasa y la base de recaudación de estos ingresos, independiente de quién haga la gestión final de cobro. Es importante señalar que en Chile la definición de tasa y base no son atribuciones de municipios y gobiernos regionales.

¿Qué son las transferencias desde el gobierno central? Las transferencias son traspasos de recursos desde el gobierno central a los gobiernos de las unidades territoriales, las cuales pueden ser realizadas como transferencias incondicionadas o condicionadas.

Las transferencias incondicionadas son aquellos traspasos de recursos que son más consistentes con una verdadera descentralización de las finanzas públicas, pues los ingresos recibidos por los gobiernos de las unidades territoriales pueden ser usados por ellos como lo deseen. El gobierno central no tiene un interés específico en que deben ser usados los recursos traspasados. Esto acontece porque el gobierno central suele ser más eficiente en la recaudación de los impuestos, debido a que la administración del sistema tributario presenta importantes economías de escala, él recauda y luego reparte. Una segunda razón puede estar dada por las diferencias en riqueza de las unidades territoriales, las cuales presentan bases tributarias de distinta magnitud. En esta situación el gobierno central puede redistribuir los ingresos recaudados entre los gobiernos de las unidades territoriales para mejorar la equidad en la distribución.

Las transferencias condicionadas se utilizan cuando el gobierno central desea influir en las decisiones que toman los gobiernos de las unidades territoriales, incentivando o desincentivando ciertas actividades. También puede ser el caso cuando los gobiernos de las unidades territoriales son meros administradores de programas establecidos por el gobierno central. Estas transferencias se alejan de la idea tras la descentralización de las finanzas públicas, pues es el gobierno central quien determina en qué bienes públicos locales se gastarán. Las transferencias condicionadas pueden ser de dos tipos: equivalentes y no equivalentes.

Las transferencias condicionadas equivalentes consisten en que el gobierno central paga una parte del costo de un bien público y el gobierno de la unidad territorial paga la parte restante del costo. Es decir, por cada peso que gasta el gobierno local, el gobierno central entrega una cantidad de pesos adicionales. Por ejemplo, si el gobierno central fija una transferencia condicionada equivalente de 35%, al gastar en total \$100 en el bien público, el gobierno subnacional deberá aportar \$65. Esto implica que las transferencias condicionadas equivalentes reducen el costo del bien público para la unidad territorial. ¿Cuándo se acostumbra utilizar transferencias condicionadas equivalentes? Cuando existen externalidades geográficas importantes. Una asignación de recursos socialmente eficiente requiere que el gobierno central financie los beneficios externos y el gobierno subnacional financie los beneficios que son internalizados por la unidad territorial.

Las transferencias condicionadas no equivalentes corresponden a la entrega de recursos a los gobiernos subnacionales para que financien un bien público local que el gobierno desea que se consuma y garantizando un nivel dado de consumo. Al contrario de las transferencias condicionadas equivalentes, estas no modifican el precio relativo de los bienes. Si el monto

de la transferencia es inferior al nivel de gasto que el gobierno subnacional desea hacer voluntariamente en el bien público local, entonces va a dar igual si el gobierno central indica o no a que deben destinarse los recursos. Por lo tanto, una interesante conclusión es que si el gobierno central desea alentar el consumo de ciertos bienes públicos locales, un sistema de transferencias condicionadas es más eficaz que una transferencia incondicionada de igual magnitud. Esta conclusión es muy desalentadora con respecto a alcanzar la descentralización de las finanzas públicas, especialmente porque las soluciones del gobierno central van en dirección a la uniformidad, que es lo contrario de la descentralización.

Los ingresos tributarios subnacionales son aquellos que provienen de la aplicación de diferentes tipos de impuesto por los gobiernos subnacionales; en la literatura aparecen mencionados como posibles alternativas casi todos los impuestos que aplican los gobiernos centrales. Los países presentan diferencias respecto de cuales impuestos subnacionales aplican en la práctica. A continuación se presenta un listado de estas alternativas enfatizando pro y contras.

El impuesto subnacional favorito es el impuesto a la propiedad de bienes raíces agrícolas y no agrícolas (impuesto territorial o contribución de bienes raíces). Su principal ventaja es que la base de este impuesto es inmóvil, la recaudación está amarrada a la unidad territorial a la que pertenece y es menos sensible al ciclo económico que otros impuestos. Su desventaja principal es que su base se distribuye en forma desigual entre las unidades territoriales, son impopulares porque es un impuesto muy visible en su pago y los gobiernos de ciertas unidades territoriales no se preocupan de realizar una fiscalización suficiente para maximizar la recaudación. También existe la tributación de la propiedad de bienes muebles, como los automóviles (permisos de circulación o patente de vehículos). El problema principal es que se puede establecer con fines puramente recaudadores o para regular la contaminación del medio ambiente; la forma de implementación varía según sea el objetivo que se proponga alcanzar.

Impuesto a las mejoras y valorizaciones inmobiliarias: consiste en gravar los incrementos de valor de los bienes inmuebles (plusvalías) producidos por la inversión pública realizada en las unidades territoriales. En Chile esto se hace cada cuatro años, cuando se realiza el proceso de reavalúo de los bienes raíces agrícolas y no agrícolas. El reavalúo es un proceso de actualización de los avalúos fiscales de los bienes inmuebles donde se captura las plusvalías y minusvalías ocurridas en el periodo. El avalúo fiscal es la base del impuesto a los bienes inmuebles; por lo tanto, el reavalúo es la actualización del valor de la base. En la medida que las plusvalías superan a la minusvalías, la base aumenta y el pago del impuesto a los bienes raíces aumenta. El proceso de actualización es bastante difícil; por ello no se realiza más periódicamente.

Impuestos ecológicos o para corregir externalidades tecnológicas negativas: un ejemplo muy conocido a nivel mundial es cobrar peajes para acceder a áreas congestionadas de la ciudad o caminos. Presentan gran resistencia de parte de los ciudadanos, porque pueden tener efectos redistributivos indeseados sobre la población.

Una proposición de impuesto subnacional es colocar una sobre tasa al impuesto a la renta de las personas; se espera poca recaudación, dado que la participación del impuesto a la renta sobre las personas en el PIB es baja, particularmente en países con alta informalidad en el mercado laboral. Se propone una sobre tasa sobre el impuesto a la renta de las empresas que podría generar más recursos, pero es exportable fuera de la unidad territorial, muy sensible al ciclo económico y concentrado en pocos gobiernos subnacionales.

Otra propuesta es colocar un IVA subnacional. Su desventaja principal son las dificultades administrativas, como por ejemplo, la devolución del IVA a las exportaciones de bienes entre unidades territoriales. Aunque se han hecho propuestas para resolver el problema, estas no se han puesto en práctica hasta la fecha.

Impuesto a las transacciones financieras: en Chile existió a nivel del gobierno central y fue eliminado hace algunos años.

Impuesto de timbres y estampillas: en Chile existe a nivel del gobierno central, pero ha ido reduciendo sus componentes, quedando como lo más relevante el impuesto al crédito, el cual ha estado a punto de ser eliminado en el pasado reciente.

Impuesto a la nómina de sueldos: actualmente no existe en Chile a nivel del gobierno central ni de gobierno de las unidades territoriales. Es un impuesto que afecta negativamente el empleo, la productividad y la producción.

Si bien se pueden plantear alternativas de impuestos subnacionales, todas ellas tienen cosas a favor y en contra. Para determinar la conveniencia de una u otra es necesario realizar una evaluación de sus beneficios y sus costos.

Las regalías corresponden a coparticipaciones de las unidades territoriales en los ingresos de los recursos naturales no renovables, como petróleo, gas y minerales. Los problemas con esta posible fuente de recursos para los gobiernos de las unidades territoriales son que complica la gestión macroeconómica y fiscal del gobierno central e introduce una excesiva volatilidad del gasto subnacional, esto debido a la variabilidad de los precios de estos recursos. Esto no se aplica en Chile.

Los cargos (cobros) a los usuarios y las tarifas (precios) por servicios se recomiendan como una fuente de ingresos para los gobiernos subnacionales, pues permiten aplicar la noción de equidad de acuerdo al principio del beneficio. Estas deberían reflejar el costo de producción y provisión de los bienes afectos a cargos y tarifas para conseguir una eficiente asignación de los recursos. Las tarifas no deben usarse para practicar redistribución de ingresos; las dificultades de pago que impone la pobreza se deben solucionar con transferencias del gobierno central para ayudar a estos sectores sociales a pagar el valor completo. Un ejemplo de cargo son los cobros para ayudar a financiar la educación; y de tarifa, el precio del servicio de recolección de basura domiciliaria.

El endeudamiento como fuente de financiamiento de los gobiernos subnacionales se debería usar en el caso de financiar proyectos de inversión que rindan beneficios a través del tiempo, que permitan pagar en el futuro el servicio de la deuda y que sea consistente con cumplir con el principio de la equidad intergeneracional. Posiblemente el endeudamiento deba ser realizado a nivel del gobierno central, pero a cuenta de los gobiernos de las unidades territoriales, como una forma de mantener el control de la función estabilización y la responsabilidad financiera de los gobiernos subnacionales.

SISTEMAS TRIBUTARIOS SUBNACIONALES EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR

Importantes organismos internacionales han venido señalando que los impuestos, además de proveer los recursos que se precisan para sostener las funciones de un Estado moderno, también deben concebirse como un poderoso instrumento para impulsar el desarrollo (BID, 2012: XXVIII). Es decir, producir avances en el bienestar social y en el desarrollo humano, avanzar hacia la realización plena de todas las personas, mejorar su calidad de vida, la equidad en la distribución e impulsar el progreso social. Además, se indica que las reformas tributarias para el desarrollo inclusivo deben respetar 5 principios básicos, siendo uno de ellos directamente relacionado con el tema de este trabajo. El principio dice: son necesarios acuerdos y consensos institucionales para garantizar que los gobiernos subnacionales (intermedios y locales) tengan los recursos necesarios para actuar como agentes del desarrollo (BID, 2012: XXIX).

Los gastos de los gobiernos subnacionales expresado como fracción del PIB de cada país según estudio (BID, 2012: 128) alcanzaron el año 2009 los siguientes valores: 21,5% en Brasil, 15,6% en Argentina, 10,6% en México, 10,4% en Colombia, 10,2 % en Bolivia, 8% en Perú, 6,2% en Ecuador, 2,2% en Chile, 1,8% en El Salvador y 0,6% en Panamá. Esto indica que en

términos relativos Chile muestra un gasto en sus gobiernos subnacionales bastante menor comparado con el resto de los países del estudio. Los recursos propios como fracción del PIB el año 2009, ordenados desde mayor a menor porcentaje, dan el siguiente ordenamiento de los países: Brasil, Argentina, Colombia, Bolivia, México, El Salvador, Perú, Chile, Ecuador y Panamá. En tanto, los otros recursos, ordenados de igual manera, dan el siguiente resultado: Argentina, México, Brasil, Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador, Chile, El Salvador y Panamá.

En el cuadro N°1 se muestra la información de las fuentes de financiamiento del gasto de los gobiernos de las unidades territoriales o gobiernos subnacionales. Las fuentes de financiamiento del gasto se encuentran separadas en tres grupos: gasto subnacional como porcentaje del PIB, el gasto cubierto con recursos propios y el desbalance vertical. Los recursos propios incluyen la tributación de los gobiernos subnacionales. Se entiende por desbalance vertical la proporción del gasto que nos es cubierta con recursos propios.

Cuadro N°1: Tamaño y financiamiento del gasto de los gobiernos subnacionales, 2000-2009 (porcentaje del PIB)

Países	Gasto % PIB		Recursos propios		Desbalance vertical	
	2000	2009	2000	2009	2000	2009
Argentina	15,4	15,6	6,2	6,3	9,2	9,3
Bolivia	5,8	10,2	2,5	2,7	3,3	7,5
Brasil	19,8	21,5	12,7	13,1	7,2	8,4
Chile	2,3	2,2	1,6	1,3	0,7	0,9
Colombia	8,6	10,4	3,7	4,2	4,9	6,2
Ecuador	2,4	6,2	0,6	1,2	1,7	5,0
El Salvador	1,3	1,8	1,1	1,5	0,2	0,3
México	7,6	10,6	1,1	2,0	6,4	8,6
Panamá	0,8	0,6	0,7	0,6	0,0	0,0
Perú	4,3	8,0	1,2	1,4	3,2	6,6

Fuente: Informe del BID, "Más ingresos propios para más desarrollo local en Latinoamérica", 2013.

El promedio simple calculado para los 10 países del estudio indica que el año 2009 los ingresos propios representaron menos del 50% del financiamiento del gasto. Además, entre los años 2000 y 2009 la participación de los ingresos propios disminuyó. En tanto, los otros ingresos, que incluyen las transferencias del nivel central, representaron un 53,4% del gasto. Esto indica que en promedio los países del estudio dependen notoriamente de las transferencias del gobierno central como fuente de financiamiento del gasto

subnacional, lo que pone una nota de alerta sobre el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales en la toma de decisiones verdaderamente descentralizadas. Los regímenes fiscales centralizados como Chile, El Salvador y Panamá presentan desbalances fiscales de poca significación, de menos del 1% del producto interno bruto en promedio para el periodo. Los países con estructuras federales que tienen procesos más maduros de descentralización fiscal (Argentina, Brasil y México) presentan brechas significativas, del orden del 8% del PIB (BID, 2013); países unitarios descentralizados tienen magnitudes intermedias.

La comparación de los años 2000 y 2009 muestra para la mayoría de los países una reducción de los ingresos propios como fracción del gasto y, por lo tanto, un aumento de los otros ingresos con respecto al gasto, lo cual sugiere mayor dependencia de las transferencias del gobierno central. El único cambio a destacar por el aumento relativo de los ingresos propios es México.

Los sistemas tributarios subnacionales definen o condicionan los ingresos propios; para ello realizaremos una revisión de los sistemas existentes en América del Sur. Por cierto, el primer criterio para seleccionar los países fue el de su localización geográfica, definido por el mandante del trabajo. El segundo criterio de selección fue el tamaño territorial; hay dos países de gran tamaño, como Brasil y Argentina, y dos países de menor tamaño, como Colombia y Perú. El tercer criterio fue el tamaño económico, expresado en variables como población, recursos naturales y PIB. El cuarto criterio fue si se trataba de países organizados como repúblicas federales o como repúblicas unitarias. Una república federal está formada por diferentes Estados que cuentan con una cierta autonomía, los cuales disponen de gobiernos regionales y una determinada soberanía para regir sus asuntos internos. Al gobierno central que administra estos Estados se le denomina gobierno federal. Repúblicas federales son Argentina y Brasil. En una república unitaria existe un solo centro de poder político que extiende su accionar a lo largo de todo del territorio del respectivo Estado, mediante sus agentes y autoridades locales, representantes de ese mismo poder central. Ejemplos de repúblicas unitarias son Chile, Colombia y Perú. Las repúblicas federales tienden a estar más avanzadas en la descentralización de las finanzas públicas que las repúblicas unitarias, aunque al interior de cada tipo de repúblicas hay distintos niveles de avance en la descentralización.

Argentina

Argentina es una república federal, existiendo tres niveles de autoridad: nacional, provincial y municipal. De acuerdo con una publicación del BID (2016: 43), se caracteriza por un grado de descentralización sustancialmente mayor de gastos que de ingresos. El año 2011 los ingresos

propios de las provincias y municipios fueron equivalentes al 7,5% del PIB, pero estos solo alcanzaron a cubrir la mitad del gasto público primario subnacional. La diferencia se cubrió a través de un sistema de coparticipación de ingresos y por transferencias discrecionales. A través del tiempo, Argentina ha experimentado procesos de recentralización de ingresos, cambiando la composición de los impuestos que favorecieron al gobierno federal. Ha ocurrido una disminución de la participación de los impuestos a la propiedad y un aumento del impuesto sobre los ingresos brutos de las empresas. Destaca la alta dependencia de los gobiernos subnacionales argentinos de las transferencias, particularmente las discrecionales. El nombre de estas últimas transferencias proviene del hecho que ellas dependen de decisiones arbitrarias del poder ejecutivo, pueden ser condicionadas o no condicionadas y varios estudios las asocian al logro de objetivos políticos electorales. Se les culpa que ellas desalientan el esfuerzo de los gobiernos subnacionales por generar ingresos propios.

El sistema tributario subnacional a nivel de las provincias financió en la década reciente un 30% del gasto de las provincias y su recaudación fue superada en 50% por los ingresos provenientes de la coparticipación en impuestos federales, los cuales no son ingresos propios de las provincias. Los principales impuestos de este sistema tributario son: impuestos sobre los ingresos brutos de las empresas, que el año 2011 aportaron un 75% de la recaudación total; impuestos a la propiedad, con un 6,4%; impuesto a los vehículos, con un 5,4%; y otros (impuesto de timbres, impuestos al trabajo, contribuciones previsionales), con un 12,3%. Este conjunto de impuestos representó un 5% del PIB.

El impuesto que más llama la atención es el impuesto sobre los ingresos brutos, que tiene su origen en un impuesto sobre las ventas brutas, el cual fue eliminado en la década de los 70, y luego, por razones de falta de recursos de las provincias, se volvió a reintroducir con el nombre mencionado. Se trata de un impuesto en cascada, como el antiguo impuesto a la compraventa aplicado en Chile antes de la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA), ineficiente e inequitativo. El impuesto sobre los ingresos brutos es fuente de financiamiento para las provincias y los municipios, y su tasa varía según los gobiernos subnacionales y según sector de actividad económica. También algunas provincias rebajan la tasa o eximen de la tasa a pequeñas empresas por razones de desarrollo o fines redistributivos. Estas erosiones hacen perder cantidades significativas de recursos a las provincias. Este impuesto entorpece el comercio entre gobiernos subnacionales, pues las provincias colocan tasas diferenciadas, más altas para las empresas localizadas en otras provincias que para las empresas ubicadas en la misma provincia. En el comercio internacional este impuesto termina siendo pagado por los productores argentinos, pues ellos son tomadores de precio.

A nivel municipal también se aplica un impuesto sobre las ventas brutas, conocido con el nombre de impuesto por inspección de seguridad e higiene municipal. La tasa del impuesto suele ser menor a la aplicada por las provincias, aunque sus efectos son semejantes en menor escala. La base ventas brutas puede ser sustituida por variables como el número de empleados o el tamaño del establecimiento. Un buen sistema tributario debe ser simple, equitativo y minimizar las distorsiones, y este impuesto no cumple ninguno de estos requisitos, por lo que no parece recomendable como alternativa a ser aplicada en Chile.

De los restantes impuestos del sistema tributario subnacional argentino destaca que se aplican a nivel tanto nacional como subnacional (impuesto a la propiedad), y en los restantes se aplican solo a nivel subnacional, pero el nivel de las tasas varía según provincias, algo que no es familiar en Chile.

Brasil

Brasil es un país federal compuesto por estados, un distrito federal y municipios. Según el BID (2016: 129), Brasil se caracteriza por ser uno de los países con el más alto grado de descentralización de ingresos a nivel de los Estados, donde los ingresos propios se ubican por sobre 9% del PIB. Esto permite que se obtengan los beneficios de la descentralización. Por el contrario, los municipios dependen más de transferencias desde los niveles superiores de gobierno, llegando sus ingresos propios solo al 2% del PIB. Las transferencias a los municipios provienen directamente desde el gobierno federal y de los gobiernos de sus respectivos estados. Las transferencias se realizan a través de diferentes mecanismos, tales como la coparticipación de ingresos tributarios; transferencias obligatorias vinculadas a la educación, la salud y otros programas; y transferencias discrecionales, las cuales en Brasil son bastante reducidas. Existe una relación entre los estados y los municipios que reciben más ingresos por transferencias con mayores niveles de pobreza.

La recaudación del sistema tributario subnacional correspondió el año 2012 a un 30,8% de la recaudación tributaria total del país. A nivel de los estados la recaudación llegó a un 24,8% del total y la de los municipios a un 6%.

En términos de recaudación, los impuestos más importantes del sistema tributario subnacional a nivel estados son: el impuesto al valor agregado o impuesto a la circulación de mercaderías y prestación de servicios (ICMS), que produjo el 77,5% de la recaudación; el impuesto a los vehículos motorizados, con un 6,5%; y otros, con un 16,0%. A nivel de los municipios los impuestos más relevantes en recaudación son: impuesto sobre los servicios,

que aportaron el 39,9% de la recaudación; el impuesto sobre inmuebles urbanos, con un 19,4%; y otros, con un 40,7%.

El impuesto que más llama la atención es el ICMS, el cual presenta varios inconvenientes que afectan negativamente la equidad horizontal, la eficiencia, la competitividad e incrementa los costos de cumplimiento. La razón por la cual ocurre esto es que este IVA no fue colocado como IVA tipo consumo interno, gravando las importaciones y no las exportaciones e inversiones. El ICMS grava la producción y las importaciones. La base del ICMS corresponde al valor agregado en la producción de bienes y servicios seleccionados, dejándose la tributación de los otros servicios a los municipios. El ICMS se aplica sobre una base mixta destino origen. El nivel de la tasa del impuesto varía según productos (primera necesidad y otros servicios) y también entre los estados. Las tasas más altas se aplican a insumos productivos como los combustibles, la electricidad y los servicios de telecomunicaciones, lo cual reduce la competitividad internacional. Además, las tasas se aplican sobre una base que incluye el impuesto. El ICMS también ha generado una competencia fiscal predatoria entre los estados, debido a que este impuesto se puede usar como herramienta de política industrial. Los estados conceden exenciones, incentivos, y otros beneficios para atraer la industria de manera que se localice en ellas. Se hacen esfuerzos por tratar de resolver estos inconvenientes, pero todavía no se consigue la solución. Esta alternativa impositiva no es recomendable para Chile.

Respecto del impuesto sobre las propiedades, éste presenta los problemas que se encuentran en casi todos los países que lo aplican: registro de propiedades desactualizado, valores de las propiedades que no reflejan los precios de mercado, deficiencias en la fiscalización, los municipios pequeños y pobres no tienen motivación para resolver estos problemas, etc.

Colombia

Colombia es un país unitario conformado por departamentos, municipios y cuatro distritos especiales. Según el (2016: 171), durante los últimos 15 años, la descentralización ha avanzado a diferentes velocidades en los niveles intermedios (departamentos) y local (municipios y distritos especiales). Los departamentos han generado pocos recursos propios (medidos como proporción del PIB), dado que sus bases tributarias son inelásticas (gravan bienes no meritorios), mientras que los municipios han aumentado en forma importante los recursos propios, dado que sus bases tributarias son dinámicas y crecientes.

Los ingresos propios de los departamentos representaron el año 2012 un 23,3% de los ingresos totales o 1,0% del PIB, mientras que los ingresos tributarios un 18,6% o un 0,8% del PIB y los

ingresos propios no tributarios un 4,7% o un 0,2% del PIB. Por lo tanto, el desequilibrio vertical llegó a 3% del PIB y éste ha sido financiado principalmente con transferencias y regalías. Los ingresos totales de las municipalidades superaron a los ingresos totales de los departamentos en 1,4 puntos porcentuales del PIB.

Los ingresos propios de las municipalidades correspondieron el año 2012 a un 43,9% de los ingresos totales o un 2,5% del PIB, mientras los ingresos tributarios un 35,1% o un 2% del PIB y los ingresos propios no tributarios un 8,8% o un 0,5% del PIB. El desequilibrio vertical alcanzó a 2,6% del PIB, el cual se financió con transferencias, regalías y cofinanciamiento.

Los principales impuestos del sistema tributario subnacional a nivel de los departamentos son: impuesto sobre la cerveza, que proporcionó el año 2012 un 25% de la recaudación tributaria total; impuesto sobre las bebidas alcohólicas, con un 25%; impuesto sobre los tabacos y cigarrillos, con un 12,5%; impuesto sobre los registros y anotaciones, con un 12,5%; impuesto sobre los registros de vehículos, con un 12,5%; y otros impuestos, con un 12,5%. Los departamentos tienen escasas posibilidades de aumentar los ingresos tributarios a través de un mayor esfuerzo fiscal, pues ellos solo pueden decidir cuáles de estos impuestos recaudan y cómo los recaudan. Dentro de las propuestas para aumentar la recaudación tributaria se ha planteado la colocación de un impuesto a las ventas al por menor (su base es equivalente a la del IVA, pero se recauda de una sola vez) o una sobretasa al IVA nacional. Según la propuesta, los departamentos deberían tener el poder para decidir el nivel de la tasa o la sobretasa, de un rango establecido por la autoridad económica. Como el gasto en consumo tiende a distribuirse más uniformemente en el territorio del país que la producción, se recomienda que se aplique preferentemente el impuesto a las ventas al por menor. Ambas bases son dinámicas, lo cual es una ventaja con respecto a los impuestos que se aplican actualmente.

Los principales impuestos del sistema tributario subnacional a nivel de las municipalidades son: impuesto predial, que aportó el año 2012 un 28,6% de la recaudación tributaria; impuesto sobre la industria y el comercio, con un 42,9%; impuesto sobre la gasolina, con un 9,5%; y otros impuestos, con un 19,0%. Las municipalidades de más alto nivel de ingreso de sus habitantes se financian con ingresos propios (tributarios), mientras las municipalidades pobres (mayoría) se financian con transferencias. Dentro de los problemas señalados para el impuesto predial se tiene la carencia de catastros actualizados de propiedades, los avalúos fiscales se encuentran por debajo del valor de mercado de las propiedades, la evasión tributaria, los descuentos por pagos anticipados, las exenciones para algunas propiedades y la mora en el pago del impuesto, situaciones comunes en todos los países en Sudamérica. El impuesto de industria y comercio debe recaudarse sobre los ingresos brutos de todas las actividades

comerciales, industriales y de servicios en la jurisdicción municipal, definiéndose a nivel municipal la tasa del impuesto dentro de un rango definido por la ley. Pocas municipalidades aplican las tasas altas y muchas las tasas más bajas como una manera de atraer actividad a su territorio. La base de este impuesto se encuentra subdeclarada, hay evasión con la actividad informal y los municipios no fiscalizan como se debería.

Perú

Perú es un país unitario compuesto por departamentos, municipios provinciales y distritales. De acuerdo con el BID (2016: 259), el proceso de descentralización fiscal se inició el año 2002, llegando en 2011 a que cada nivel subnacional fuera responsable de más del 18% del gasto público total. El año 2008 y en los últimos tres años el porcentaje ha estado en torno a 36,6%. La descentralización de los gastos se ha profundizado y, por el contrario, la descentralización de las fuentes de ingresos continúa siendo insignificante, pues hay un pobre desempeño de los ingresos propios subnacionales; los gobiernos regionales carecen de instrumentos fiscales. La baja proporción de los ingresos propios ha llevado a que los gobiernos subnacionales tengan una fuerte dependencia de las transferencias del gobierno central. Estas transferencias son del tipo condicionadas a usos determinados a nivel central, como educación, salud, etc.

Los ingresos propios del gobierno regional representaron apenas un 3,7% de sus gastos totales y los impuestos y contribuciones un 0,1% el año 2008. En cambio, los ingresos propios de los gobiernos locales representan un 20,4% de sus gastos totales y los impuestos y contribuciones un 10,7%. De estas cifras se desprende un gran desequilibrio vertical en las finanzas de los gobiernos subnacionales.

El año 2008 los ingresos propios del gobierno regional representaron un 4,7% de los ingresos totales. Se han aumentado en el tiempo las responsabilidades de los gobiernos regionales, pero no les ha sido asignada ninguna fuente de ingresos tributarios, teniendo una pequeña autonomía financiera, que incluye algunos cobros y tarifas. Perú tiene muchísimo que hacer en esta materia. Las transferencias representan por sobre el 95% de los ingresos totales.

Los ingresos propios de los gobiernos municipales correspondieron a un 15% de los ingresos corrientes el año 2008, mientras que los ingresos tributarios fueron de un 9,9%. El impuesto por transferencia de propiedades representó un 3,2% de los ingresos corrientes, la propiedad de vehículos un 0,7% y otros impuestos un 1,3%. Los impuestos a las propiedades han sido asignados como la principal fuente de ingresos tributarios para los municipios provinciales y distritales. Las provincias tienen el impuesto sobre la propiedad de vehículos y los distritos

los impuestos a la propiedad de los bienes raíces y sobre las transacciones patrimoniales. Los municipios también dependieron de manera muy significativa en su financiamiento de las transferencias, las cuales representaron un 75% del presupuesto.

Los gobiernos municipales no tienen la potestad para determinar sus bases imponibles ni establecer las tasas impositivas; esto es fijado centralizadamente. Los municipios rurales no tienen capacidad administrativa ni técnica para recaudar cantidades importantes de ingresos tributarios ni otros. Parte de la población no parece entender o no acepta su papel en el financiamiento de los bienes y servicios públicos locales. El rendimiento del impuesto sobre la propiedad de los bienes raíces está dentro de los más bajos en Sudamérica; por ejemplo, equivale a un tercio de la recaudación en Chile.

Según el BID (2016: 272), el sistema de finanzas intergubernamentales de Perú parecería hallarse en una fase temprana del proceso de descentralización de los ingresos, y aún se ve privado de este importante mecanismo para aumentar la rendición de cuentas y la eficiencia municipal.

Dentro de las alternativas de impuestos para aumentar la recaudación de ingresos para los gobiernos regionales se menciona colocar una sobretasa fija al impuesto sobre la renta personal pagado por sus residentes, con autonomía para determinar su tasa dentro de un rango previamente establecido. El problema con esta propuesta es que la distribución de los ingresos del trabajo se concentra en un par de regiones. Otra alternativa mencionada es el IVA compartido con los gobiernos subnacionales. El problema conocido de esta alternativa es que los acuerdos de coparticipación no aumentan la autonomía financiera ni la rendición de cuentas a nivel subnacional. Otras posibilidades con más aceptación que se mencionan son: la patente municipal de Chile, impuestos específicos sobre servicios públicos (electricidad y teléfonos) e impuestos relacionados con el medio ambiente (dióxido de carbono, dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y los combustibles), así como impuestos a las ventas de automóviles, impuestos a los desechos y a productos como neumáticos, envases de bebidas, bolsas plásticas y pilas.

Chile

Chile es un país unitario formado por regiones, provincias y municipios. Según un documento de la OCDE (2015: 38), Chile es un país donde la desigualdad tiene una fuerte dimensión territorial con mucha variación en los niveles de vida entre regiones. Al mismo tiempo, Chile es uno de los países más centralizados de la OCDE, lo cual impide que las políticas se adapten a las necesidades locales. El gobierno está realizando reformas de descentralización y

regionalización que, en caso de ser implementadas eficazmente, deberían contribuir a corregir esta situación. Este proceso de descentralización debería utilizarse para dar un giro hacia políticas regionales, urbanas y rurales más diversificadas y orientadas al desarrollo. Este es un diagnóstico bastante claro de la situación actual en Chile con respecto a la descentralización.

De la revisión de la ejecución del presupuesto de los gobiernos regionales se desprende que sus ingresos derivan fundamentalmente de transferencias: el aporte fiscal libre y las transferencias para gastos de capital; los ingresos propios son prácticamente inexistentes; y no tienen impuestos subnacionales asignados.

De acuerdo con la información de SUBDERE (2016: 10), los ingresos propios permanentes del año 2015 representaron un 39,6% de los ingresos totales y la participación en el Fondo Común Municipal (FCM) un 28,9%. Dado que los recursos del FCM corresponden a una participación en los impuestos de beneficio municipal, se puede decir que los ingresos propios alcanzaron un 68,5% de los ingresos totales. A nivel de los gobiernos municipales, los ingresos propios financiaron una importante fracción de los gastos totales devengados del año 2015, un 67,5%.

Según las estadísticas de SUBDERE (2016: 11) los ingresos tributarios de los gobiernos municipales fueron producidos por el impuesto territorial a beneficio municipal y representaron un 10,3% de los ingresos totales percibidos el año 2015; los permisos de circulación a beneficio municipal, con un 3,8%; y patentes de beneficio municipal, con un 11,2%. Las participaciones suman un total de 25,3%, al se le debe agregar los recursos del FCM, los que provienen de la participación en estos mismos impuestos y que corresponden a un 28,9%. Por lo tanto, los ingresos tributarios proporcionaron un 54,2%.

En Chile, en materia de descentralización de ingresos a nivel regional hay mucho por hacer, dado que sus ingresos son casi por completo transferencias. También se debería seguir avanzando a nivel de las municipalidades, dando incentivos para generar una mayor recaudación de los impuestos que ya tienen asignados, por ejemplo, en el impuesto territorial.

CONCLUSIONES

Los países federados, Brasil y Argentina, se encuentran más descentralizados por el lado del gasto y de los ingresos que los países unitarios, como Chile, Colombia y Perú. En los países federados los gobiernos intermedios (Estados y provincias) son financieramente más fuertes que los gobiernos locales (municipios). En cambio, en los países unitarios los gobiernos municipales son financieramente más importantes que los regionales. Las

transferencias desde el gobierno central a los gobiernos intermedios y de estos a los gobiernos locales son importantísimas en casi todos los países, incluyendo a los federados, destacándose las transferencias discrecionales.

Un problema con la descentralización en Sudamérica es que no ha seguido una trayectoria creciente en el tiempo, pues han ocurrido momentos de recentralización debido a razones justificables, como para tener una gobernabilidad subnacional y/o incentivos políticos electorales u otros del gobierno central para reafirmar su control o desafiar a la gobernanza subnacional (BID, 2016: 3).

En Sudamérica los ingresos propios de los gobiernos subnacionales constituyen una fuente de financiamiento de poca relevancia dentro de los ingresos totales, produciéndose desequilibrios verticales importantes (proporción del gasto no cubierta con ingresos propios). Esto significa que la principal fuente de financiamiento son las transferencias, las cuales tienen fijado su uso en parte importante desde el nivel central. Esto atenta contra la descentralización de las finanzas públicas por el lado de los ingresos.

En Sudamérica, con la excepción de Brasil, los ingresos tributarios, que forman parte de los ingresos propios, no son una fuente de financiamiento importante para los gobiernos subnacionales. La principal fuente de recursos para la mayoría de los países son las transferencias discrecionales desde el gobierno central, lo cual es considerado una restricción para un mejor desarrollo de la descentralización de las finanzas públicas.

Los países federados tienen ingresos tributarios relevantes a nivel de sus gobiernos intermedios. Por ejemplo, el impuesto sobre los ingresos brutos de Argentina y el impuesto a la circulación de mercaderías y prestación de servicios aportan ambos sobre el 75% de la recaudación, pero son impuestos muy ineficientes, dificultan la movilidad de bienes y servicios, entre provincias y estados y con el resto del mundo. En ambos casos los países se encuentran buscando la forma de modificar estos impuestos; no es recomendable para incorporarlo al sistema tributario subnacional de ningún país. Se debería buscar una aproximación a un impuesto al consumidor final que no se exporte entre los gobiernos intermedios ni al resto del mundo.

Colombia pasó al gobierno intermedio la tributación de los males económicos, tales como, el impuesto a la cerveza, impuestos a las bebidas alcohólicas e impuesto sobre los tabacos y cigarrillos, los cuales aportan un 62,5% de la recaudación total. La verdad es que estos impuestos se deberían manejar dentro de una política de salubridad pública y no como instrumentos para financiar la descentralización de las finanzas públicas.

El impuesto que teóricamente más se presta para el financiamiento de la descentralización de las finanzas públicas es a la propiedad de los bienes raíces agrícolas y no agrícolas. Este se relaciona con los bienes públicos que los gobiernos subnacionales entregan a su comunidad; por lo tanto, se podría aplicar el principio del beneficio en la determinación de la tasa. La base esta fija al territorio del gobierno subnacional que se trate. La distribución en el espacio geográfico del país de los bienes raíces no es homogénea y habrá gobiernos intermedios y locales que recauden más que otros. Chile ha enfrentado este problema de inequidad a través del uso del Fondo Común Municipal. Obviamente, este impuesto requiere mantener catastros completos y actualizados de las propiedades y sus valores; tener el avalúo fiscal muy cercano al valor de mercado de las propiedades; medir e incorporar las plusvalías y minusvalías de las propiedades; etc. Los gobiernos subnacionales pequeños y pobres no hacen esto, excepto los gobiernos grandes. Las políticas de transferencias no deben generar incentivos para desalentar a los gobiernos pequeños y pobres a no desarrollar estas actividades. Además, hay que reducir al máximo el grado de discrecionalidad en la entrega de transferencias.

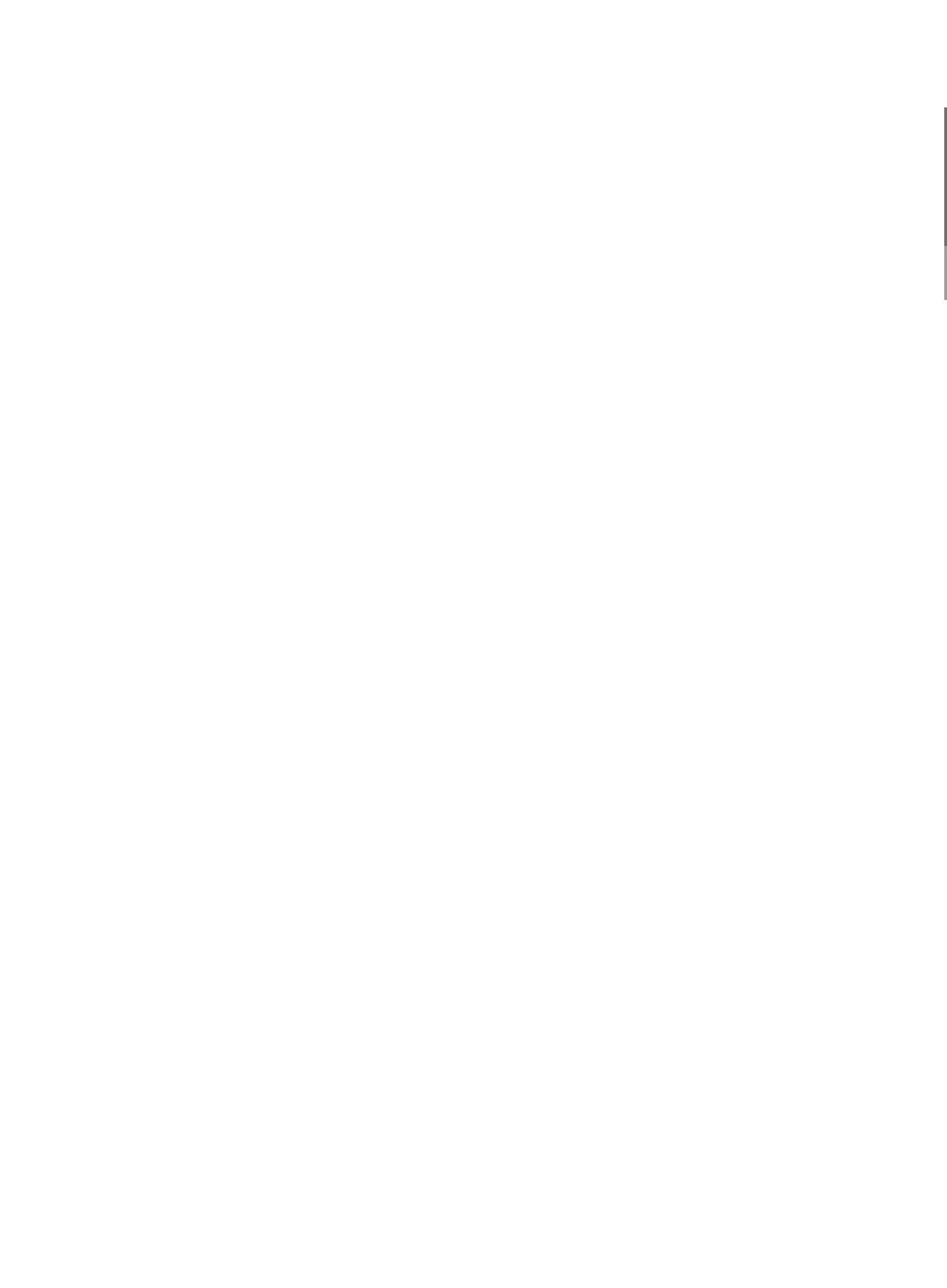
La recaudación de varios de los impuestos del sistema tributario subnacional debería hacerla el gobierno central debido a las importantes economías de escala que se observan en la recaudación.

Estando consciente de la importancia de fortalecer el proceso de descentralización de las finanzas públicas, es altamente recomendable desarrollar la generación de una mayor cantidad de ingresos propios a nivel de los gobiernos subnacionales. Entre otras cosas, esto implica disponer de más ingresos tributarios subnacionales, para lo cual se debe mejorar la recaudación de los tributos ya existentes, por ejemplo, eliminando las erosiones de las bases (exenciones, franquicias, etc.). También se debe estudiar la introducción de nuevos tributos, siendo muy cuidadosos en respetar las reglas de la tributación óptima y la adecuada relación con el sistema tributario nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo (2012). *Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo*. Ana Corbacho, Vicente Fretes Cibils y Eduardo Lora (eds.). Washington, D.C.: Autor.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2014). *Nota Técnica. Descentralización en Chile*. Consultado el 20 de julio 20 en <http://www.idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39356342>

- Banco Interamericano de Desarrollo (2016). *Descentralizando los ingresos fiscales en América latina: por qué y cómo*. Vicente Fretes Cibils y Teresa Ter-Minassian (eds.). Washington, DC: Autor.
- Cebula, R. (1979). "A survey of the literature on the migration impact of state and local government policies". *Public Finance*, 1, 69-84.
- Mediavilla, M. (2005). "Determinantes políticos de las transferencias discrecionales: evidencia de la Provincia de Córdoba, Argentina". *Revista de Economía y Estadística, Cuarta Época*, 43, 167-192. <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3815>
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.
- OCDE (2015). *Chile prioridades de políticas para un crecimiento más fuerte y equitativo*. Documento Serie "Mejores Políticas". Consultado el 5 de julio de 2016 en www.oecd.org/countries/chile
- SUBDERE, Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2016). *Revista Presupuestaria Sistema Nacional de Información Municipal*. Consultado el 3 de agosto de 2016 en www.sinim.gov.cl
- Tiebout, C. (1956). "A pure theory of local expenditures". *Journal of Political Economy*, 64, 416-424.
- Yáñez, J. (1993). "Principios a considerar en la descentralización de las finanzas públicas". En I. Irarrázabal (ed.), *Desafíos de la descentralización: propuestas para consolidar la autonomía y el financiamiento local y regional* (primera edición, pp. 25-55). Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Yáñez, J. (2014). "Impuesto territorial". *Revista de Estudios Tributarios*, 11, 253-281.



El sistema tributario subnacional en el área Pacífico-Andina

Marcelo Morales Jeldes*

RESUMEN

La descentralización del Estado no es posible sin transferencia de poder político y económico. Es por ello que discutir sobre descentralización es discutir sobre la descentralización económica y en particular la descentralización fiscal. En un Estado unitario territorialmente descentralizado, el objetivo de la descentralización fiscal es la búsqueda del óptimo de la función de asignación, ello mediante la aplicación de instrumentos tributarios y disponibilidad de recursos para el ejercicio de sus competencias. Es por ello que este estudio recorre descriptivamente aspectos institucionales sobre los diversos sistemas tributarios de cuatro países unitarios del área Pacífico-andino.

INTRODUCCIÓN

La descentralización territorial del Estado por lo general distingue tres dimensiones en las que se transfiere poder a los niveles subnacionales: en lo político proveyendo de mayor representación ciudadana y autonomía en la toma de decisiones a los órganos regionales y/o locales; en la administración dotándolos de las competencias para una gestión pertinente, eficaz y eficiente en los diversos desafíos que los interpelan; y en lo fiscal procurando condiciones para la generación y sostenibilidad de los ingresos financieros y de los recursos que posibilitan los bienes públicos, así como satisfactores necesarios para la gestión del desarrollo y la población de los territorios que las entidades territoriales gobiernan y administran en estos niveles del Estado (Rondinelli (1983); Von Haldenwang (1990); Falleti (2005).

En tal condición institucional, la importancia de lo fiscal junto con la pertinencia de sus propósitos y de los procesos para tal efecto radica en la generación efectiva de ingresos y medios para solventar las necesidades financieras y de gastos propios de la administración

* Asesor de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Magister en Ciencias Sociales y Políticas, FLACSO, México.

del Estado en todos sus niveles. Por ello y más, las finanzas del sector público¹ en sí mismas constituyen un sistema complejo del cual el sistema tributario es parte como un componente esencial del sistema general de ingresos públicos:

(...) mientras no surja una idea mejor, la tributación es el único medio práctico de recaudar ingresos para financiar el gasto público en bienes y servicios que demanda la mayoría de las personas (Tanzi y Zee, 2001: 1).

Los tributos son una prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigidos por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho público (Giuliani, 2004: 249). Son exigidos por la administración pública en base a leyes, cuyo importe se destina a solventar el gasto público.

Parafraseando a Rosen (2002: 249), el poder para establecer impuestos es la gran potestad que fundamenta el tejido de la nación, pues son necesarios para la existencia y prosperidad de la misma. Es un poder para guardar la vida. Tal es así que los sistemas tributarios constituyen materialmente el ingreso fundamental del presupuesto de la nación, pues permitan solventar las necesidades financieras y de gastos propios de la administración del Estado en su conjunto.

En el marco descrito, la descentralización fiscal efectiva conlleva descentralización tributaria para las entidades territoriales, para lo cual los órganos y organismos de gobierno y/o administración territorial deben contar con atribuciones y funciones que les posibiliten generar, aplicar (recaudar) o derogar tributos regionales o comunales que contribuyan total o parcialmente con los recursos financieros que requieran para la satisfacción de bienes públicos en los territorios que les correspondan.

En el caso de la institucionalidad territorial chilena, la premisa mencionada aplica parcialmente en la institucionalidad municipal, en tanto estas poseen algunas potestades de recaudo tributario "descentralizado". No ocurre lo mismo en el nivel intermedio o regional, espacio institucional donde progresivamente los tributos, como ingresos propios, se han estado instalando en la agenda de necesidades y demandas institucionales de esta entidad territorial. No obstante, establecer "sistemas tributarios descentralizados" conlleva procesos políticos y económicos no siempre de rápida resolución, a juzgar por las

¹ Las finanzas públicas corresponden al campo de la economía que estudia el pago de actividades colectivas o gubernamentales, su administración y el diseño de dichas actividades. Por lo general se divide en lo que el gobierno o las organizaciones colectivas tienen que hacer o están haciendo, y en responder a cómo pagar por estas actividades. <http://www.encyclopediainfinanciera.com/finanzas-publicas.htm>.

experiencias en países con institucionalidad estatal unitaria que han impulsado políticas de estas características en pos de una mayor autonomía fiscal en el contexto de procesos descentralizadores del Estado nacional.

En tal sentido, este estudio describe y compara algunos componentes institucionales tanto de nivel nacional como de entidades territoriales intermedias de los sistemas tributarios de Perú, Ecuador, Colombia y Chile, a objeto de generar insumos que contribuyan a la reflexión y proyección de políticas orientadas a una mayor descentralización tributaria.

Para tal efecto, en la primera parte de este estudio se aportan los elementos conceptuales básicos mínimos necesarios y deseables en todo sistema tributario. No obstante, se advierte que cada país en estudio puede tener acepciones o énfasis que connoten diferencias entre ellos. En un segundo apartado se describe la institucionalidad que estructura la temática tributaria nacional y específica correspondiente al nivel intermedio estatal de los países en comparación, para luego mostrar comparativamente regulaciones, tributos descentralizados y recaudos de las entidades intermedias territoriales en cada país, concluyéndose con algunas observaciones a considerar como contexto e intercambio preliminar para el diseño y despliegue de un proceso de descentralización tributaria.

SOBRE SISTEMAS TRIBUTARIOS

Los sistemas tributarios, se conciben como un conjunto organizado legal, administrativa y técnicamente creado por el Estado con el propósito de ejercer eficaz y objetivamente sus responsabilidades de bienestar público, corregir externalidades y redistribuir riqueza en el país. Para tal efecto, el Estado establece de forma unilateral obligaciones pecuniarias o tributos que impone en virtud de su facultad de imperio, exigidas legalmente a través de la administración pública a la ciudadanía o parte de ella, para solventar el gasto público (Stiglitz, 1995; Rosen, 2001; Benegas y Diana, 2001).

Estas obligaciones pecuniarias o tributos se caracterizan por ser: coactivos, por ser una exigencia unilateral del Estado constitucional y legalmente establecida; pecuniarios, pues se materializan en forma de dinero; y contributivos, en tanto su recaudación se destina a la satisfacción de las necesidades sociales en diferentes acepciones establecidas por el orden jurídico.

En virtud de tales atributos, la relación entre el Estado y la sociedad o parte de ella se conoce como relación tributaria, cuyo nexa es el tributo, a través del cual participan:

i. Los sujetos activos o entidades investidas de potestad y competencia tributaria, que tienen el poder de crear tributos y exigir su pago. Es el Estado que a través de sus órganos de niveles nacional, intermedio o local, de acuerdo a su estructura y propósitos ejerce tales facultades.

ii. Los sujetos pasivos (contribuyentes o deudores). Son personas naturales/físicas o jurídicas² que tienen el deber de proporcionar (“pagar”) al fisco³ la prestación pecuniaria o tributo que les corresponda.

Los tributos pueden ser impuestos, tasas y contribuciones especiales, y son regulados por ley. Los impuestos se han constituido en un componente fundamental (Benegas y Dania 2001: 4) y se exigen en función de la capacidad económica de quienes están obligados a su pago: personas naturales o personas jurídicas. Es una exigencia sin contraprestación, en tanto el contribuyente tiene negocios o realiza actos que ponen de manifiesto su capacidad económica mediante rentas de trabajo, bienes mobiliarios o inmobiliarios u otras actividades económicas que generen riqueza. Los impuestos se clasifican en directos e indirectos y estos, a su vez, pueden ser proporcionales o planos, así como progresivos y regresivos.

Al respecto, Yáñez (2014: 224)⁴ señala que un impuesto directo es aquel que grava directamente las fuentes de riqueza, la propiedad o la renta, a la vez que los subdivide en impuestos personales y reales.

Los impuestos personales (...) toman en cuenta las condiciones socio-económicas de las personas que son el sujeto pasivo del impuesto (a quien se cobra el impuesto en conformidad a la ley o sobre quien recae la incidencia estatutaria del impuesto). Un ejemplo es el impuesto global complementario chileno o impuesto sobre el ingreso personal.

² Las personas jurídicas son entidades públicas y privadas que se constituyen legalmente ante el Estado, con ciertos derechos y obligaciones:

i. Personas jurídicas *de derecho público* representan a la autoridad en sus funciones administrativas (municipalidades, Fisco, etc.).

ii. Personas jurídicas *de derecho privado* son de dos tipos: las que tienen fines de lucro se llaman sociedades civiles y comerciales; y las que no persiguen ganancias, corporaciones y fundaciones. Ver: <http://www.svs.cl/educa/600/w3-propertyvalue-1345.html>.

En lo sucesivo al referirnos a personas se entenderán tanto las naturales como las jurídicas, salvo especificación del adjetivo.

³ Cuya noción general refiere al conjunto de haberes, bienes y rentas pertenecientes al Estado.

⁴ Yáñez, J. (2014). «Impuesto al valor agregado: eficiencia y crecimiento». *Revista de Estudios Tributarios*, Centro de Estudios Tributarios, Departamento Control de Gestión y Sistemas de Información. Facultad de Economía y Negocios (FEN), Universidad de Chile. Páginas 224-225.

Los impuestos reales corresponden a aquellos colocados sobre la cosa objeto del impuesto sin tomar en consideración la situación socio-económica de la persona que es dueña de ella. Ejemplo, el impuesto territorial o contribución de bienes raíces (Yáñez 2014: 224).

Según Yáñez, los impuestos indirectos gravan los gastos de consumo y producción. Se aplican sobre los actos o sobre el consumo. Los impuestos a los actos serían los impuestos a los actos jurídicos como el crédito, cheques, letras, etc. En cambio, impuestos al gasto en consumo serían los impuestos al valor agregado, sobre los combustibles, sobre los tabacos, sobre los alcoholes, etcétera. En muchos países, incluyendo a Chile, los impuestos indirectos son la fuente principal de recaudación de recursos tributarios hecha por el fisco.

Los sistemas de impuestos, sean directos o indirectos, pueden variar a medida que aumenta la base imponible⁵, sobre la cual se establece el pago de obligaciones tributarias. Según la variación de la cuantía porcentual del impuesto o lo que debe pagar el contribuyente o sujeto pasivo, estos se clasifican en proporcionales o planos, progresivos o regresivos⁶. Son impuestos planos o proporcionales aquellos en que la proporción del tributo exigido o impuesto en relación con la renta es constante, con independencia de cuál sea el nivel de renta.

Los impuestos progresivos se aplican teniendo en cuenta la capacidad económica de una persona o empresa. Con este tipo de impuestos los de menores ingresos pagan menos cantidad de dinero que las de mayores ingresos. A medida que la capacidad económica de una persona o empresa aumenta, también aumenta la cantidad de dinero que esta debe pagar por el impuesto. Las personas pagan una cantidad proporcional a su ingreso. Con esto, los gobiernos buscan redistribuir la riqueza y aportar un mayor beneficio a los menos favorecidos⁷.

Los impuestos regresivos se cobran a todos por igual; es decir, la tarifa pagada no se relaciona con la capacidad económica de una persona. Por lo tanto, una persona de menores ingresos y una persona no pobre pagan la misma cantidad de dinero por el impuesto. Lo anterior implica

⁵ También se entiende como la cuantificación del hecho gravado sobre la cual debe aplicarse de forma directa la tasa -cantidad en porcentaje- del tributo, con la finalidad de determinar el monto de la obligación tributaria. Ver: http://www.sii.cl/ayudas/aprenda_sobre/3074-b-3089.html

⁶ H. Rosen (2001: 254) señala que definir lo progresivo o regresivo no es tan fácil, sugiriendo que para medir estas condiciones se utilice el Tipo Impositivo Medio (TIM) o porcentaje que representan los impuestos pagados respecto a la renta. Si el (TIM) aumenta con la renta, el sistema es progresivo; si se reduce, el impuesto es regresivo.

⁷ La discusión sobre la progresividad o la regresividad de un impuesto está vinculada al principio tributario de "equidad", que a su vez remite al principio de "capacidad tributaria" o contributiva. Ver: <http://www.encyclopediainanciera.com/fiscalidad/impuestos/impuestosprogresivosvsregresivos.htm>

que la cantidad de dinero que debe pagar el primero por este impuesto es mayor en proporción a su ingreso que la que debe pagar el segundo, afectando más fuertemente su economía personal.

Las tasas son tributos que se pagan como contrapartida a la utilización de un servicio público solicitado u obligatorio y que no se puede recibir del sector privado. Tiende a cubrir el coste del servicio o de la actividad que constituye el hecho imponible. Su pago se hace en efectivo o mediante el empleo de efectos timbrados. Se abona cuando un ente público presta un servicio a los ciudadanos al mismo tiempo que las empresas privadas; por ejemplo, el importe que se paga a una sala cuna o jardín infantil del Estado o el pago que se hace por el transporte público o por la obtención de pasaporte o carnet de identidad⁸.

Las contribuciones públicas (o especiales)⁹ se aplican a contribuyentes que obtienen un beneficio como consecuencia de la realización de una determinada obra pública o la ampliación de un servicio público. Es un tributo ocasional. Por ejemplo, cuando una municipalidad o entidad territorial exige el pago de una contribución por la extracción de residuos domiciliarios, corte de árboles domiciliarios, el pago de peajes por circular en carreteras concesionadas o públicas o la pavimentación de veredas.

En cuanto al canon¹⁰ y regalías, en general el canon se puede entender como el ingreso tributario obtenido por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales no renovables (metálicos, no metálicos, energías fósiles) que se recaudan a través de impuestos que son distribuidos legalmente por el Estado a las entidades territoriales. El sobre-canon es un ingreso establecido por ley que específicamente favorece la participación de una o más entidades regionales o locales de donde se extraen los recursos no renovables. Las regalías, en tanto, son una contraprestación del titular de una concesión minera al Estado por la explotación de recursos naturales no renovables justificada en la necesidad de la nación de recibir beneficios de sus propios recursos antes que se agoten.

⁸ Ver: <http://www.definicionabc.com/economia/tasa.php>.

⁹ Ver: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2009b/563/Las%20contribuciones%20especiales.htm>

¹⁰ El canon es asumido como "(...) ingreso fiscal provenientes de recursos naturales no renovables (...) son ingresos tributarios obtenidos a través de impuesto sobre la renta, impuestos específicos del sector o ciertos impuestos indirectos, no así las regalías. Ver: Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe: 1990-2015. OCDE/CEPAL/CIAT/BID. 2017. Página 94. En: <http://www.miningpress.com/nota/107970/experto-aclara-diferencias-entre-canon-y-regalias>.

ATRIBUTOS DESEABLES EN LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS

El propósito central de todo sistema tributario es recaudar lo necesario para solventar el gasto público. En tal sentido, es imprescindible que la estructura de los sistemas tributarios en su diseño y aplicación cautelen su propósito recaudador; para tal efecto deben considerar al menos los siguientes atributos: suficiencia, eficiencia, equidad y simplicidad (M. Jorrat, 2000).

Suficiencia es la capacidad del sistema tributario para proveer los recursos necesarios que posibiliten financiar el gasto público requerido por el Estado en el presente y el futuro. Para tal efecto es necesario considerar los resguardos de las medidas a implementar teniendo presente no generar mayores distorsiones en la economía, pues incentiva la evasión y la elusión tributaria¹¹.

El criterio básico de la eficiencia, en tanto, es obtener la mayor cantidad de recursos al menor costo posible. Para tal efecto se debe considerar que, en general, los impuestos distorsionan las decisiones de los agentes económicos, incentivando la sustitución de bienes gravados por bienes no gravados; por ejemplo, trabajo por ocio. Por ello se recomienda que los sistemas tributarios promuevan y fortalezcan impuestos eficientes; es decir, impuestos que distorsionen lo menos posible las decisiones de los agentes económicos, o bien, en aquellos casos donde existen externalidades negativas, impuestos que apunten a corregirlas.

El atributo de equidad debe considerarse de forma vertical y horizontal. Es decir, considerando que la equidad horizontal refiere a que contribuyentes con el mismo nivel de riqueza paguen la misma cantidad de impuestos, se deben tomar medidas que inhiban la tendencia a que las personas individuales o jurídicas desvíen recursos hacia actividades menos gravadas o a la evasión tributaria. A la vez, debe operar la equidad vertical; esto es, que aquellas personas con mayor capacidad contributiva deben ser los que paguen proporcionalmente más impuestos. La importancia central de esta equidad radica en que en la medida que los contribuyentes perciban que el sistema tributario es justo, existirá una mayor aceptación del mismo, lo cual es vital para que haya cumplimiento voluntario.

La simplicidad tiene como consideración para su implementación que: (i) los sistemas tributarios modernos son de auto declaración, por lo que conviene que sean simples, para facilitar la correcta declaración de los contribuyentes. (ii) Los sistemas tributarios complejos facilitan la evasión y elusión de los impuestos; en contrario sensu, los sistemas

¹¹ La elusión es cualquier acción, en principio por vías legales, que persigue evitar o minimizar el pago de impuestos.

tributarios simples aparecen como más justos, lo que favorece un mayor cumplimiento tributario. (iii) Los sistemas complejos obligan a las personas y empresas a gastar más recursos para poder cumplir con sus obligaciones tributarias, los cuales en otras circunstancias podrían destinarse a actividades productivas.

BASES INSTITUCIONALES EN MATERIAS TRIBUTARIAS PARA ENTIDADES TERRITORIALES INTERMEDIAS

Como se sabe, la institucionalidad estructural de todo Estado se organiza y delimita en el marco general y lineamientos regulatorios constitucionales; las materias tributarias no están exentas de tal condicionante, al igual que las entidades territoriales intermedias¹² de un país.

En efecto, al revisar las cartas fundamentales de los países en estudio, en lo general una singularidad que se presenta entre ellas al compararlas en materias tributarias es la observada en la Constitución de Perú, que a diferencia de las otras tres constituciones¹³ en esta explícitamente se excluye el derecho a consulta popular por referéndum de materias relacionadas con derechos tributarios y presupuestales, en coherencia con la facultad de imperio que rige a estas materias.

Así también, mientras en Perú las facultades en lo general para crear, modificar, derogar o exonerar tributos corresponden al poder legislativo y solo mediante ley o decreto legislativo o por delegación de facultades exclusivamente, para el caso de aranceles y tasas estos se regulan mediante decreto supremo¹⁴. En Ecuador esta facultad rige solo para los impuestos, los cuales se regulan solo por iniciativa de la función ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional. Así también, por mandato constitucional se establece priorizar impuestos directos y progresivos.

¹² Dos precisiones metodológicas. Tanto en Perú como en Ecuador se tendrá como unidad de análisis a los departamentos y a las provincias respectivamente, en tanto no existen regiones constituidas. No obstante, téngase presente que constitucional y orgánicamente ambas entidades territoriales son constitutivas y concurrentes del nivel intermedio territorial del Estado (CPR 189, CPR 242 y Ley N° 27783, 29; COOTAD, artículos 14, 15 y 16).

¹³ Al menos los siguientes artículos constitucionales refieren a regulaciones de tributación subnacional intermedia para cada país en comparación: Artículos 32, 74, 77 y 193 de la Constitución Política del Perú; Artículos 238, 120, 261, 132: 3, 270, 271, 272, 274, 287, 300, 301 y 317 de la Constitución Política de Ecuador; Artículos 238, 120, 261, 132: 3, 270, 271, 272, 274, 287, 300, 301, 317, 360, 361 y 362 de la Constitución Política de Colombia; Artículos 19: 20 y 26. 65: 65.1 de la Constitución Política de Chile.

¹⁴ Es decir, emana del o la Presidenta de la República.

En tanto, en Colombia, la Asamblea Nacional posee facultades exclusivas para aprobar los impuestos y tributos de la nación; las Asambleas Departamentales gozan de autonomía para administrar los recursos y establecer los tributos necesarios de acuerdo a la ley para el cumplimiento de sus funciones, además de participar en las rentas nacionales. En Chile, si se trata de proyectos de ley relacionados con imponer, suprimir, modificar, eximir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión; tales materias son de iniciativa exclusiva del o la Presidenta de la República.

Por otra parte, mientras que en Perú y Ecuador en este nivel del Estado sus entidades territoriales solo pueden administrar tasas y contribuciones especiales (previa aprobación del legislativo nacional), en Chile solo por ley se puede autorizar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local, pudiendo ser aplicados en los términos que la misma ley señale por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo. Entre los países en comparación, el caso chileno aparece más restrictivo y centralizado en estas materias para el nivel intermedio.

En relación a canon y/o regalías, la Constitución de Perú establece que a las circunscripciones territoriales les corresponde recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales no renovables en cada zona en calidad de canon. En Ecuador, en tanto, se establece que aquellas entidades territoriales donde se explotan o industrializan recursos naturales no renovables tienen derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por tal actividad, en virtud de que el Estado prioriza en su gestión la responsabilidad intergeneracional, la conservación de la naturaleza, el cobro de regalías u otras contribuciones no tributarias y de participaciones empresariales, minimizando los impactos negativos de carácter ambiental, cultural, social y económico (CPR: Art.72,74 y 274).

Así también, en Colombia se exige una "contribución especial" relacionada con la explotación de recursos naturales no renovables para el Estado como contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de otros derechos o compensación que se pacten. La distribución, administración y destino de esos ingresos se ejecutan por medio de un Sistema General de Regalías, conformando los siguientes fondos: de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; y de Ahorro y Estabilización. Así también, la constitución

faculta a las entidades territoriales para que se beneficien de los bienes y rentas tributarias o no tributarias provenientes de la explotación de monopolios rentísticos¹⁵ de su propiedad.

En tanto, en Chile, la constitución mandata que será la ley la que regule el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social, teniendo en consideración los intereses generales de la nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental. Así también, el Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, incluidas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos¹⁶ y las demás sustancias fósiles, no obstante la propiedad de las personas naturales o jurídicas sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieren situadas. Los predios superficiales estarán sujetos a las obligaciones y limitaciones que la ley señale para facilitar la exploración, la explotación y el beneficio de dichas minas.

REGULACIONES TRIBUTARIAS DE NIVEL INTERMEDIO

En cada uno de los países estudiados se establecen regulaciones tributarias para los niveles intermedios, a través de las cuales se generan ingresos parciales o totales para estas. Entre estos ingresos tributarios se pueden distinguir aquellos cuya administración tributaria se realiza por órganos nacionales, incluida su distribución, de aquellos otros que son administrados total o parcialmente en forma directa por los órganos intermedios territoriales subnacionales, según corresponda por país. En tal contexto y como información general, las instituciones responsables de la administración del sistema tributario nacional en cada país se muestran en el cuadro N°1:

¹⁵ Son instituciones jurídicas de interés público o social consagradas por la constitución, que faculta a órganos del Estado para establecer un régimen económico especial y excepcional para obtener rentas a favor del Estado mediante la explotación directa o por medio de terceros, previa indemnización a quienes resulten afectados en alguna actividad económica lícita en virtud de su aplicación. Su organización, administración, control y explotación están sometidos a un régimen propio, fijado por ley de iniciativa gubernamental. Las rentas obtenidas por monopolios de suerte y azar deben ser destinadas solo a los servicios de salud; en tanto, las rentas obtenidas de monopolio de licores se destinan preferentemente a los servicios de salud (70%) y educación (30%) (CPR, artículo 336; Ley 788, 2002, artículo 54).

¹⁶ Son compuestos orgánicos formados únicamente por "átomos de carbono e hidrógeno". El petróleo ("aceite de roca") es una mezcla homogénea de compuestos orgánicos, principalmente hidrocarburos insolubles en agua. También es conocido como petróleo crudo o simplemente crudo.

Cuadro N°1: Institucionalidad de la administración tributaria

País	Órgano nacional de administración tributaria
Perú	SUNAT: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria. Órgano descentralizado del Ministerio de Economía y Hacienda. www.sunat.gob.pe/
Ecuador	SRI: Servicio de Rentas Internas. Entidad técnica y autónoma, descentralizada. Es presidido por el ministro de Finanzas y Crédito Público. www.sri.gob.ec
Colombia	DIAN: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Órgano público descentralizado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. www.dian.gov.co
Chile	SII: Servicio de Impuestos Internos. Organización descentralizada del Ministerio de Hacienda. www.sii.cl

Fuente: Elaboración propia en base a la información contenida en las páginas web de las instituciones SUNAT, de Perú; SRI, de Ecuador; la DIAN, de Colombia; y el SII, de Chile.

Así también, el cuadro N°2 presenta las principales leyes que rigen a los sistemas tributarios y a su administración subnacional centralizada o descentralizada, según corresponda.

Cuadro N°2: Leyes que regulan el sistema tributario

País	Regulaciones
Perú	<ul style="list-style-type: none"> i. Ley N°27.783 de bases de la descentralización del 26 de junio de 2002. ii. Ley N°27.867, Orgánica de Gobiernos Regionales, 2002. iii. Ley de Descentralización Fiscal vía Decreto Legislativo N°955, 4 de febrero de 2004. iv. Ley N°27.506, ley de canon del 15 de junio de 2001.
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> i. Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010). ii. Código Tributario. Ley s/n (R.O. 242-3S, 29-XII-2007), con jerarquía y efectos de Ley Orgánica. iii. Ley de Régimen Provincial.
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> i. Código de Régimen Departamental (CRD), DS. 1.222 de 1986. ii. Ley 643 de 2001, fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar. iii. Ley 14 de 1983. Fortalecer los fiscos de las entidades territoriales. iv. Ley N°788 (27/12/2002). Normas en materia tributaria y penal nacional y territorial. v. Ley 223 de 1995. Estatuto Tributario Nacional. vi. Decreto Ley transitorio 4923-2011. Regula el Sistema General de Regalías.
Chile	<ul style="list-style-type: none"> i. Ley N°19175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional. ii. Decreto Ley N°830, sobre Código Tributario. iii. Ley N°19.143 de Patentes Mineras. iv. Ley N°20.026, Renta Operacional del Explotador Minero (royalty o regalías). v. Ley N°19.995 de Casinos de Juegos. vi. Ley N°20.017, Código de Aguas. vii. Ley N°18.892 de Pesca y Acuicultura.

Fuente: Elaboración propia en base a marcos legales vigentes de los países a diciembre de 2016.

Como se puede apreciar, entre las leyes señaladas se encuentran aquellas de carácter orgánico, incluidos los códigos que tienen tal atributo; en estas se explicita el carácter descentralizado de las entidades territoriales intermedias, como es el caso de Perú, Ecuador y Colombia, a diferencia de Chile, en cuya ley orgánica se establece que en los gobiernos regionales radica la administración superior de la región, mientras que en los códigos y leyes simples relacionadas con temas tributarios se regulan las materias atinentes a ingresos tributarios y no tributarios, como es el caso de las regalías, en beneficio de las entidades territoriales.

En tal perspectiva, se puede observar que en el artículo 15 de la Ley N°27.867, Orgánica de Gobiernos Regionales de Perú, se establece que los consejos regionales, como órgano normativo y fiscalizador, pueden “proponer la creación, modificación o supresión de tributos regionales o exoneraciones”, lo cual es ratificado por el Decreto N°955, artículo 10, que faculta a los gobiernos regionales para proponer en lo específico directamente al Congreso de la República, la creación de tasas y contribuciones¹⁷ para financiar obras y servicios públicos de sus competencias, administrar estos tributos y suscribir convenios de cooperación con la SUNAT para optimizar la recaudación. También se establece que corresponde la asignación a cada región de una parte del 50% del recaudo total de los impuestos nacionales (Ley 27.867, art. 18 y 16).

- a) El impuesto general a las ventas (IGV) grava el valor agregado en cada transacción realizada en las distintas etapas del ciclo económico. La tasa general de este impuesto es del 16%. Adicionalmente, las municipalidades están facultadas para agregar el 2% y aplicarlo en sus territorios. Este último se conoce como impuesto de promoción municipal (IPM) y se aplica simultáneamente en todas las operaciones gravadas con el IGV.
- b) El Impuesto selectivo al consumo (ISC) grava la venta en el país a nivel de productor y la importación de bienes tales como combustibles, vehículos, cervezas, cigarrillos, bebidas alcohólicas, agua gaseosa y mineral, otros artículos de lujo, juegos de azar y apuestas. Las tasas (o valor asociado al impuesto) del impuesto fluctúan entre 0% y 50 %, según el tipo de bien o servicio gravado. En algunos casos se prevé el pago de sumas fijas dependiendo del producto o servicio gravado.

¹⁷ 1) Arbitrios: son tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público. 2) Derechos: son tasas que se pagan por la prestación de un servicio administrativo público o el uso o aprovechamiento de bienes públicos. 3) Licencias: son tasas que gravan la obtención de autorizaciones específicas para la realización de actividades de provecho particular sujetas a control o fiscalización. En Perú, los ingresos tributarios de los gobiernos regionales representan solo el 0,1% de los ingresos totales de esa instancia de gobierno. Ver: CEPAL (2016). *Panorama Fiscal para América Latina* (p. 62).

- c) El impuesto a la renta de personas naturales grava las rentas que provengan del capital, del trabajo y de la aplicación conjunta de ambos factores, entendiéndose como tales a aquellas que se originan de una fuente durable y susceptible de generar ingresos periódicos nacionales o de fuente extranjera. Son tipificadas en cinco categorías, nominadas en secuencia numérica como rentas de primera hasta la quinta categoría.

En tanto, Ecuador muestra una situación similar a Perú, en cuanto a que de acuerdo al Código de Organización y Ordenamiento Territorial Descentralizado Provincial (COOTAD), sus consejos provinciales como órganos del nivel intermedio solo están facultados para crear, modificar o extinguir tasas y/o contribuciones especiales por los servicios que preste y obras que ejecuten. Tal facultad debe ser regulada en su aplicación mediante ordenanza provincial en base a los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, transparencia y suficiencia deseables para todo sistema tributario (COOTAD, art. 34 y 47).

En tal contexto y precisando el alcance que puede tener la aplicación de tasas y contribuciones especiales mediante ordenanzas provinciales generales o específicas, aplicadas por los servicios que son de su responsabilidad y por las obras que se ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción territorial, el COOTAD (artículos 180 a 184) y la Ley de Régimen Provincial (artículos 29c; 90 a 111) establecen las proporciones que se deben considerar para contribuciones especiales. Entre ellas podemos señalar:

- a) El 30% del costo total de la obra, los dueños de las propiedades situadas dentro de la zona de influencia primaria, a prorrata del valor de sus inmuebles.
- b) El 20% del costo total de la obra, los dueños de las heredades situadas dentro de la zona de influencia secundaria, a prorrata del valor de sus propiedades.
- c) El 10% del costo total de la obra, los dueños de los inmuebles situados dentro de la zona de influencia terciaria, a prorrata del valor de sus propiedades.
- d) El 40% restante del costo total de la obra será financiado por el consejo provincial con recursos de su presupuesto y con independencia de las contribuciones anteriores.

En el cuadro N°3 se muestran algunos tributos que son aplicados por los gobiernos provinciales de Ecuador.

Cuadro N°3: Tasas y contribuciones especiales

Tasas	Contribuciones especiales
<ul style="list-style-type: none"> - Aferición (control) de pesas y medidas - Aprobación de planos e inspección a construcciones - Rastro o lugar donde faenan animales de abasto - Agua potable y alcantarillado - Recolección de basura - Control de alimentos - Habilitación y control comercios e industrias 	<ul style="list-style-type: none"> - Construcción de vías - Repavimentación urbana - Aceras y cercas - Obras de agua y saneamiento - Desección y rellenos de quebradas - Plazas, parques y jardines - Peaje en autopistas y puentes

Fuente: SENPLADES, 2012¹⁸.

En materia de impuestos, en el caso de Perú, tal como se señaló, sus gobiernos regionales se benefician de un porcentaje del recaudo de los tres impuestos nacionales específicos mencionados, a diferencia de Ecuador, en que la participación de sus gobiernos provinciales en los impuestos nacionales proviene del recaudo de un conjunto mayor de estos tributos de carácter nacional distribuidos centralmente. El siguiente cuadro N°4 menciona los impuestos directos e indirectos que generan ingreso de beneficio para el nivel intermedio del Estado de este país.

¹⁸ Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES) y Consejo Nacional de Competencias (CNC) (2012). *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*. Quito, Ecuador.

Cuadro N°4: Impuestos de coparticipación subnacional

IMPUESTOS DIRECTOS	IMPUESTOS INDIRECTOS
Impuesto a la renta recaudado	Impuesto al valor agregado
Impuesto ambiental contaminación vehicular	Impuesto a los consumos especiales
Impuesto a los vehículos motorizados	Impuesto redimible botellas plásticas no retornables
Impuesto a la salida de divisas	
Impuesto a los activos en el exterior	
Regalías, patentes y utilidades de conservación minera	
Impuesto a las tierras rurales	
Contribución a la atención integral del cáncer	
Intereses por mora tributaria	
Multas tributarias fiscales	

Fuente: www.sri.gob.ec: estadísticas de recaudación del período diciembre de 2015.
(Ver: <http://www.sri.gob.ec/web/guest/informacion-sobre-impuestos>)

Colombia, a diferencia de los países revisados, es el único en que los órganos de gobierno de nivel departamental o intermedio poseen atribuciones para aplicar la totalidad de tributos en sus territorios: impuestos, tasas y contribuciones especiales. No obstante, también reciben transferencias de tributos nacionales asignados por el nivel central, al igual que todas las entidades territoriales objeto de este estudio. Los tributos descentralizados corresponden a impuestos¹⁹ tales como: al consumo de bebidas alcohólicas y similares; al cigarrillo y tabaco, elaborados industrialmente; a la venta de billetes de loterías; premio al ganador de la lotería; sobretasa (al impuesto) a la gasolina; a los vehículos; degüello de ganado mayor; de registro; consumo de cervezas y eventos hípicas, deportivos y similares.

¹⁹ DIAN, esta ley se orienta a fortalecer los fiscos de las entidades territoriales. <http://actualicese.com/normatividad/1983/07/14/ley-14-de-1983/>. <https://encolombia.com/derecho/codigos/regimen-departamental/codregimendptal5>

En Chile, la constitución faculta, previa ley, a los gobiernos regionales para aplicar tributos (tasas), excepto impuestos, en beneficio del desarrollo regional. No obstante, la totalidad de los ingresos tributarios y no tributarios que ingresan a estas entidades son recaudados y distribuidos centralmente a través de la ley anual de presupuestos de la nación.

Complementariamente, desde una mirada más global, el área pacífico andina en estudio tiene el mismo comportamiento que latinoamericana y en particular del nivel subnacional intermedio de sus Estados, en relación a descentralización e ingresos fiscales:

El peso y el papel de los gobiernos subnacionales presentan grandes variaciones dentro de la región y suelen ser muy difíciles de comparar en la medida en que los grados de descentralización y las responsabilidades de gasto entre los niveles de gobierno son muy diferentes en cada uno de los países de la muestra. Tanto los ingresos como los gastos subnacionales tienden a ser más elevados en los países federativos (Argentina, Brasil y México) o en los países altamente descentralizados (Estado Plurinacional de Bolivia), que en los de gobierno centralizado o unitario (Chile, Ecuador y Perú). En Colombia, un Estado unitario, los gobiernos subnacionales tienen un gran peso en las inversiones públicas (CEPAL, 2016: 60)²⁰.

Esta afirmación se corrobora al observar el siguiente cuadro que presenta los ingresos tributarios del año 2015 por cada uno de los países en estudio, según nivel de gobierno. En efecto, los ingresos tributarios de entidades territoriales intermedias correspondientes a Perú, Ecuador y Chile no superan el 1%, motivo por el cual no son considerados en la data citada, además de que estos tres países poseen solo facultades para “administrar” tasas y contribuciones especiales, condición que no es pertinente en el caso de Colombia, que como hemos visto, recauda todo tipo de tributos, haciendo la diferencia con los otros tres países cuyas facultades se restringen a tasas y/o contribuciones.

²⁰ CEPAL (2016). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016. Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad* (p. 60). Santiago, Chile.

Cuadro N°5: Ingresos tributarios por nivel y país

País	Perú	Ecuador	Colombia	Chile
Ingreso tributarios gobierno central	84.7	73.4	71.6	86.9
Ingreso tributario intermedio	0	0	4.6	0
Ingreso tributario local	2.9	2.5	11.7	7.5

Fuente: Distribución al año 2015, elaboración propia en base a CEPAL (2017: 97)²¹.

No obstante lo señalado, es pertinente precisar conceptualmente que las acepciones de ingresos subnacionales, en la publicación de referencia, aluden a que estos deberían corresponder:

(...) a tributos con relación a los cuales los gobiernos subnacionales tienen potestades sobre la administración tributaria, la alícuota y la base imponible para determinar la carga impositiva. No obstante, en este capítulo se presenta una definición más laxa: un ingreso se considera subnacional en la medida en que corresponda al gobierno subnacional administrarlo y disponer de los recursos que el tributo pueda generar. (...) se propone una tipología alternativa para medir la autonomía tributaria por nivel de gobierno, tomando en cuenta el grado de libertad con el que los gobiernos subnacionales pueden crear o abolir nuevos impuestos locales, definir bases fiscales o incluso otorgar exenciones tributarias a personas naturales y empresas y modificar alícuotas (CEPAL, 2017: 97).

Atendiendo a esta aclaración, además de lo señalado en este estudio, la descentralización tributaria debería tender a lo señalado como deseable en la cita precedente, respecto de la cual Colombia es el país que más se acerca a tal premisa, en virtud de la institucionalidad y resultados de ingresos tributarios en sus entidades territoriales de nivel intermedio.

²¹ CEPAL. (2017). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017, La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible* (p. 97). ISBN: 978-92-1-358051-6.

ACERCA DE CANON Y REGALÍAS

En el caso de Perú, conforme a la ley de canon²², a los gobiernos regionales donde se explota el recurso se les asignan, mediante la Ley Anual de Presupuesto de la Nación, el 25% del recaudo de canon, del cual un 80% se destina a población carenciada e infraestructura regional. Los gobiernos regionales deben transferir el 20% del total percibido por canon a las universidades públicas de su circunscripción, destinado exclusivamente a inversión en investigación científica y tecnológica que potencien el desarrollo regional²³. En tanto, la regalía que los concesionarios pagan al Estado peruano por el derecho que se les otorga para explotar los hidrocarburos varían entre 45% y 15%, dependiendo de la zona de explotación y accesibilidad a los pozos; del mismo modo, las empresas dedicadas a la explotación del gas pagan la regalía gasífera (37,4%).

Mientras que en Ecuador, el Estado –como propietario de los recursos naturales no renovables– tiene derecho a recibir el pago de una regalía de parte de los concesionarios mineros que realizan labores de explotación. Estas se establecen con base a un porcentaje sobre la venta del mineral principal y de los minerales secundarios y son pagadas semestralmente cada año. El Servicio de Rentas Internas es responsable del recaudo y distribución. Los beneficios del aprovechamiento de estos recursos, por ley, corresponden a un monto no menor a los que recibe el concesionario que los explota. El 60% de la regalía será destinada para proyectos productivos y de desarrollo local sustentable a través de los gobiernos municipales, juntas parroquiales y, cuando el caso amerite, el 50% de este porcentaje a las instancias de gobierno de las comunidades indígenas y/o circunscripciones territoriales²⁴. Estos recursos serán distribuidos priorizando las necesidades de las comunidades que se encuentran en áreas de influencia afectadas directamente por la actividad minera²⁵.

Así también, en Ecuador, el petróleo crudo es 100% propiedad del Estado. En la exploración y explotación de crudo intervienen la Secretaría de Hidrocarburos, entidad descentralizada del Ministerio de Recursos No Renovables creada en 2010, y dos empresas públicas

²² Ley 27.506 (Ley de Canon). Impuesto a la renta que se aplica a los ingresos obtenidos de la explotación de la minería, gas, energía hidráulica, pesca y recursos forestales (excluye el canon petrolero).

²³ En Vicente Fretes Cibils y Teresa Ter-Minassian (2016), *Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina: por qué y cómo* (p. 264). Banco Interamericano de Desarrollo.

²⁴ A todo nivel de gobierno y/o administración del Estado es inherente una circunscripción territorial. En consecuencia, los GAD Provinciales pueden participar de este porcentaje (COOTAD, art. 3, 4, 5 y 6).

²⁵ Ver *Reglamento de la Ley de Minería*, TÍTULO VIII, "Del pago de patentes, regalías y otras obligaciones tributarias". Ecuador. Así también, ver: Ley N°45 de minería.

relacionadas con el sector: la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador (Petroecuador), cuyo objeto es la gestión del sector estratégico de los recursos naturales no renovables para su aprovechamiento sostenible, para lo cual interviene en todas las fases de la actividad hidrocarburífera; y la Empresa Pública de Exploración y Explotación de Hidrocarburos Petroamazonas, para la gestión de las actividades asumidas por el Estado en el sector estratégico de hidrocarburos y sustancias que los acompañan en las fases de exploración y explotación. Ambas empresas pagan regalías al Estado ecuatoriano (18,5%) de la producción, que junto a impuestos y utilidades que obtienen se transfieren al Estado central para su distribución tanto en las entidades territoriales de la Amazonía como de otras regiones del país.

En tanto, en Colombia, la Ley N°5 de 2011 constituye el sistema general de regalías, aplicable tanto a los concesionarios mineros como de hidrocarburos. Estas benefician a los departamentos y compete al Departamento Nacional de Planeación aprobar, controlar y vigilar el uso correcto de los recursos provenientes de regalías. Los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuyen en: el equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial; y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Los recursos restantes se distribuyen en un porcentaje equivalente al 20% para las asignaciones directas a fondos de bienestar y seguro social, y un 80% para los fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a estos dos últimos fondos se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional.

Además, estas entidades territoriales también pueden tener bienes, rentas e ingresos tributarios o no tributarios provenientes de la explotación de monopolios rentísticos territoriales, en tanto son de su propiedad, gozando de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares. Además, los impuestos departamentales y municipales legalmente no pueden ser trasladados a la nación, salvo en caso de guerra exterior (Ley N°685 de 2001).

Mientras que en Chile la Ley N°20.026 (o de royalty) establece que los explotadores mineros deben pagar un impuesto, dependiendo del nivel de producción, que se aplica sobre la renta imponible operacional -el valor que resulte de deducir de las ventas anuales los costos y gastos asociados a dichas ventas, para efectos del Impuesto de Primera Categoría de la Ley de Impuesto a la Renta- en base al margen operacional minero, que a su vez representa el porcentaje de la renta imponible operacional respecto del ingreso operacional (la cifra, multiplicada por 100, que resulta de dividir la renta imponible operacional por los ingresos

operacionales mineros). Los montos dependen del nivel de producción y ventas. Se usa como medida el valor de una tonelada métrica de cobre fino.

Los explotadores mineros con ventas anuales menores a 12.000 toneladas métricas de cobre fino no están afectos a este impuesto. El impuesto específico se aplica a las empresas mineras cuyas ventas anuales sean superiores a las 12 mil toneladas métricas de cobre fino, considerando como base la renta imponible operacional del explotador minero. Por ventas anuales superiores al valor equivalente de 50 mil toneladas métricas de cobre fino se les grava con una tasa única de un 5%. A aquellas mineras con ventas anuales superiores a 12 mil y hasta 50 mil toneladas métricas de cobre fino se les grava con una tasa escalonada por tramos de tonelaje, que puede ir de 0,5% a 4,5 %²⁶.

Como se ha observado, todos los países en estudio constitucionalmente declaran que los recursos naturales son propiedad de la nación y/o del Estado, y en todos ellos se benefician de canon y regalías tanto en la minería como en la exploración y explotación de hidrocarburos que los concesionarios explotadores pagan a los Estados de los países. Mientras que en Ecuador las regalías por explotación de hidrocarburos son pagadas por empresas estatales, en Colombia las entidades territoriales y en particular los departamentos se benefician de las regalías a través de un conjunto de fondos agrupados en un sistema general de regalías, además de las rentas que les aportan los monopolios rentísticos de licores, juegos de azar y loterías de su propiedad.

En tanto que el Estado de Chile solo aplica regalías a los concesionarios como compensación a la explotación de recursos naturales no renovables de la minería, destinando porcentajes o tasas, tal como se señaló, a las entidades territoriales intermedias, mientras que en la industria del petróleo se tributa a través de un impuesto específico que se aplica, por metro cúbico, a las gasolinas automotrices y al diésel utilizado para el transporte en carreteras (Ley N°18.502 de 1986). Además, con el objetivo de atenuar las fluctuaciones de precios de venta de los combustibles derivados del petróleo -producto de las variaciones del precio internacional de este-, se estableció una política de estabilización de precios según la Ley N°19.030 del Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo (FEPP) (Agostini y Saavedra, 2009: 21)²⁷.

²⁶ Cuevas, C., Cabaña, P. y Rojas, M. (2009). *El royalty y su impacto en la inversión minera en Chile*. Seminario de título de Ingeniero Comercial. Mención Economía. Profesor Guía: J. Yáñez H. Universidad de Chile. Ver: [http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/royalty-minero](http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/112454/EI%20Royalty%20y%20su%20Impacto%20en%20la%20Inversi%C3%B3n%20Minera%20en%20Chile.pdf?sequence=1).

²⁷ En Chile, una característica importante del sector petrolero es el potencial libre acceso del sector privado a la explotación y exploración, a la refinación y la distribución primaria y secundaria. Los contratos especiales de opera-

Con el propósito de presentar una visualización comparada más global, se reproduce en el cuadro N°6 el régimen fiscal aplicado en las industrias extractivas de hidrocarburos y minerales de los países estudiados.

ción se firman entre un inversionista (nacional o extranjero) y el Estado para la exploración, explotación o beneficio de yacimientos. Estos contratos no afectan el dominio del Estado sobre los yacimientos, no constituyen concesiones, no confieren derechos sobre los hidrocarburos y no otorgan facultades de apropiación o aprovechamiento sobre ellos. El inversionista asume el riesgo exploratorio y recibe una retribución en dinero y especies (hidrocarburos) sujeta a impuestos (tasa máxima de 50%). Puede también ser autorizado expresamente para exportar los hidrocarburos que recibe, disponiendo libremente de las divisas generadas. Alternativamente, el Estado puede readquirir los hidrocarburos. Agostini, C. y Saavedra, E. (2009). "La industria del petróleo en Chile". *Revista Estudios Públicos*, N°114. Ver: <http://fen.uahurtado.cl/wp-content/uploads/2010/07/inv219.pdf>.

Cuadro N°6: Regalías de recursos naturales por país

País y producto	Regalías (alícuotas)	Impuesto sobre la renta (alícuota general)	Otros impuestos sobre los ingresos (alícuotas)	Otros gravámenes
Perú (petróleo y minería)	Del 5% al 25% del valor de la producción en boca de pozo (petróleo); del 1% al 12% sobre la utilidad operativa (minería).	Impuesto sobre la renta: 30%.	Dividendos y distribución de utilidades: 4,1%.	Impuesto especial a la minería (IEM) del 2% al 8,4%. Gravamen especial a la minería (GEM) del 4% al 13,12% (sobre la utilidad operativa). Derechos de vigencia de minas (3 dólares por hectárea).
Ecuador (petróleo y minería)	Del 12,5% al 18,5% (de la producción bruta de petróleo crudo); del 5% al 8% (hasta el 4% en el caso de empresas medianas y el 3% en el caso de empresas pequeñas).	Impuesto sobre la renta: 23%.	Margen de soberanía: un 25% de los ingresos brutos del área del contrato (ante una baja del precio internacional). Impuesto sobre ingresos extraordinarios: 70%.	Participación laboral: el Estado recibe un 12% de las utilidades (destinado a los gobiernos autónomos descentralizados).
Colombia (hidrocarburos y minería)	Del 8% al 25% (petróleo); del 1% al 12% (minería: valor bocamina).	Impuesto a las sociedades: 25%.	Impuesto sobre la renta para la equidad (CREE): un 9% en el período 2013-2015 y luego un 8%.	Derechos económicos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, derechos por precios altos (del 30% al 50%) y derechos por uso del subsuelo.
Chile (minería)	0,5% a 5% de renta operacional imponible.	Impuesto sobre los ingresos de primera categoría: 20% (incremento gradual en la última reforma tributaria de 2014, que llevará la tasa al 25% en 2018).	Impuesto sobre remesas de utilidades: 35%. Impuesto sobre remesas de intereses: 4% Para empresas públicas, impuesto especial del 40% sobre las utilidades.	Impuesto específico a la actividad minera: tasas progresivas entre el 5% y el 14% de la renta operacional (tasas del 0,5% al 4,5% para proyectos pequeños). Aportes a las Fuerzas Armadas (Ley Reservada del Cobre): un 10% sobre el retorno en moneda extranjera de las exportaciones de cobre de CODELCO.

Fuente: *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015* (pp. 61-62)²⁸.

²⁸ CEPAL (2015). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015. Dilemas y espacios de políticas* (pp. 61-62). LC/L.3961. Ver: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37747/S1500053_es.pdf.

La realidad que presentan los países en estudio en materia de canon y regalías es parte de una situación mayor que afecta al conjunto de países de la región, tal como lo señala la CEPAL:

En el último decenio, los ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables han representado una fuente importante de recursos públicos, tanto para los gobiernos centrales como para los subnacionales (Brosio y Jiménez, 2012). Esta peculiar base imponible ha mejorado la posición fiscal de varios gobiernos subnacionales, sobre todo la de los que son productores de este tipo de bienes. No obstante, la asignación asimétrica de estos ingresos entre gobiernos productores y no productores y la falta de mecanismos de igualación hacen que la especialización en recursos naturales no renovables sea en gran parte responsable del alto nivel de desigualdad en lo que respecta a la disponibilidad de ingresos fiscales en un mismo nivel de gobierno (CEPAL, 2017: 101).

La situación descrita en los apartados anteriores muestra que el tema de la descentralización fiscal “aún está al debe” en relación a conferir potestades tributarias más completas, integrales y de mayor equidad distributiva territorial, sobre todo al constatar las diferencias que se pueden producir entre entidades territoriales con o sin explotación de recursos naturales no renovables, y con capacidades y condiciones para la administración tributaria de tributos descentralizados, habida cuenta de los llamados de atención que resaltan los organismos multilaterales sobre la evasión tributaria y sobre las regalías²⁹.

En efecto, respecto a la evasión, la CEPAL ha señalado que esta conducta afecta al impuesto sobre la renta de las personas físicas, además de otros impuestos claves en la región, como son el impuesto sobre la renta corporativa y el impuesto al valor agregado, que siguen siendo alta. Así también, este organismo:

(...) ha estimado que en 2015 los países de la región perdieron alrededor de 340.000 millones de dólares (6,7% del PIB) por la evasión de estos tres impuestos, lo que supone una pérdida de recursos que duplica con creces el valor total de los gastos de capital de los gobiernos centrales de América Latina (alrededor de 150.000 millones de dólares en 2015) (CEPAL, 2017: 7).

²⁹ Además, respecto de éste último se incuban dos situaciones de alta sensibilidad y complejidad: el manejo no sustentable de recursos naturales no renovables, es decir, su “total agotamiento o exterminio”, y el carácter ético de dicha actividad productiva, que daña irreversiblemente al medioambiente.

Mientras que en relación al ingreso por regalías se señala que:

En el sur de la región, el efecto negativo del ciclo y las nuevas bajas de los precios internacionales de los recursos naturales no renovables incidieron en un empeoramiento del déficit fiscal, que se incrementó del 3,6% del PIB en 2015 al 4,0% del PIB en 2016. La deuda pública en América del Sur aumentó 2,5 puntos porcentuales del PIB en promedio, aunque esto refleja el resultado primario (-1,6% del PIB en promedio en 2016) y la evolución de los tipos de cambio y las tasas de interés (CEPAL, 2017: 12).

Este llamado de atención, junto con mostrarnos las vulnerabilidades y amenazas que se ciernen en relación estrictamente a lo fiscal y cómo estas se agudizan en virtud de las dinámicas del mercado (aun cuando se trata de bienes tan escasos como son los recursos naturales no renovables), también invita a observar otras constataciones de nivel subnacional, como las que realizan observadores más avezados sobre los países latinoamericanos cuando señalan que:

En América Latina los gastos de los gobiernos subnacionales exceden ampliamente sus ingresos propios, dejando como resultado desbalances verticales que superan a los de otras regiones del mundo, pues equivalen a dos veces los de Europa Oriental y a más de tres veces los de Asia. Ello se debe tanto a que los gastos son mayores, como al hecho de que la recaudación tributaria subnacional en América Latina es muy baja (Corbacho et al., 2013: 125-126)³⁰.

Más aún, en lo específico:

El balance entre los beneficios y los costos de la descentralización tributaria en cada país y momento necesariamente refleja estas condiciones económicas, institucionales y políticas. Estos factores inciden sobre la composición de los ingresos subnacionales entre recursos tributarios propios, impuestos compartidos y transferencias, así como también sobre el diseño de cada impuesto, tasa o contribución (Corbacho et al., 2013: 125).

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

³⁰ Corbacho, A., Fretes Cibils, V. y Lora, E. (eds.) (2013). *Recaudar no basta: Los impuestos como instrumento de desarrollo* (pp. 125-125). Banco Interamericano de Desarrollo. ISBN 978-1-59782-166-7.

hacia niveles inferiores de gobierno, situación que se observa tanto en países federales tradicionales de la región como en países unitarios (OECD/ECLAC/CIAT/IDB, 2017: 130)³¹.

No obstante esta tendencia, según Corbacho (2013) es necesario tener en consideración algunos obstáculos económicos, como cuando las bases tributarias están distribuidas de forma distinta en el territorio, lo cual da origen a desigualdades entre unos gobiernos subnacionales y otros en cuanto a la capacidad de financiamiento y de provisión de bienes y servicios públicos. Además, las bases tributarias tienden a ser móviles al interior de un país, lo cual resta discreción recaudatoria a los gobiernos subnacionales y puede dar lugar a la competencia tributaria entre jurisdicciones. En términos institucionales se puede observar que la recaudación de impuestos subnacionales se ve limitada por las capacidades de las administraciones tributarias nacionales y por la reducida escala en la que operan muchas de ellas. También está restringida por los elevados costos de cumplimiento para los contribuyentes que operan en varias jurisdicciones, costos que aumentarían considerablemente sin un marco jurídico común y ciertas restricciones para reducir la heterogeneidad entre las legislaciones tributarias subnacionales. Desde el punto de vista político, la recaudación de impuestos subnacionales está limitada por el control que ejercen los gobiernos centrales sobre las bases tributarias más importantes y por el poder que representa para ellos la dependencia fiscal de los gobiernos subnacionales. Por su parte, los gobiernos subnacionales rara vez están dispuestos a asumir los costos políticos y las dificultades administrativas que implica aplicar impuestos locales y responder en forma más directa a la ciudadanía por la asignación de los recursos públicos.

Por cierto, cada una de estas fortalezas y debilidades encuentra propiciadores y detractores, abriendo diferentes brechas para la discusión, que de suyo, junto con abrir espacios para la participación y la inclusión de la comunidad en los asuntos públicos de sus territorios, convierten a este tema en una controversia que en parte podrá ir atenuándose conforme las entidades territoriales subnacionales y en particular las intermedias también posean potestades y capacidades suficientes para administrar impuestos, tasas y contribuciones especiales, junto a diseños institucionales y de políticas que se constituyen en subsistemas tributarios descentralizados en los cuales la suficiencia, eficiencia, simplicidad y equidad vertical y horizontal, deseables en su administración, tengan una realidad verificable en sus resultados, todo lo cual debe sustentarse en una componente institucional que se corresponda con tales atributos y logros.

³¹ OECD/ECLAC/CIAT/IDB (2017). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2017* (p. 130). París: OECD. Publishing. Ver: http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2017-en-fr

Sin embargo, una última advertencia. Este tipo ideal solo será posible si efectivamente se instalan e impulsan políticas que fortalezcan la descentralización tributaria, en un marco en donde estas intenciones y acciones se relacionen y dialoguen con la realidad concreta y manifiesta de los territorios en la que se insertan, lo cual implica, tal como se sabe, que los países de la región deben abordar realidades en que:

(...) existen profundas brechas de desarrollo entre territorios ricos y territorios pobres, lo que permite afirmar que el lugar de origen y residencia es determinante en la distribución de oportunidades y la calidad de vida de las personas.

(...) la relación entre las regiones con mayor y menor PIB per cápita de los países es, por lo general, de más de seis a uno (...), mientras que en los países desarrollados rara vez es de más de tres a uno.

(...) la pobreza y la provisión de los servicios públicos también se distribuyen de forma dispar. (...) dentro de un mismo país existen grandes diferencias entre territorios que concentran el porcentaje máximo de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza (40%) y territorios con valores mínimos.

(...) Estas desigualdades territoriales guardan una estrecha relación con las bases gravables de las regiones, que determinan las diferencias de capacidad fiscal entre los gobiernos centrales y los gobiernos subnacionales, así como entre los mismos gobiernos subnacionales (CEPAL, 2017: 94-96).

Todas situaciones necesarias de ser consideradas al momento de proyectar la institucionalidad tributaria descentralizada, políticas públicas e instrumentos orientados a materializar los recursos que se estiman necesarios para favorecer el desarrollo deseado para el territorio (subnacional) que se gobierna y administra.

BIBLIOGRAFÍA

Agostini, C. y Saavedra, E. (2009). *La industria del petróleo en Chile*. En: <http://fen.uahurtado.cl/wp-content/uploads/2010/07/inv219.pdf>.

Benegas Lynch, A. y Dania, R. (2001). *Sistemas Tributarios. Un análisis en torno al caso argentino*. Argentina: CIEDLA de la Fundación K. Adenauer.

Consejo Nacional de Competencias (CNC) y Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES) (2012). *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*. Quito, Ecuador.

CEPAL (2017). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017, La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*. ISBN: 978-92-1-358051-6.

CEPAL (2016). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016. Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad*. Marzo.

CEPAL (2015). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015. Dilemas y espacios de políticas* (pp. 61-62). LC/L.3961. Marzo.

Corbacho, A., Fretes Cibils, V. y Lora, E. (2013). *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Cuevas, C., Cabaña, P. y Rojas, M. (2009). *El royalty y su impacto en la inversión minera en Chile*. Seminario de título Ingeniero Comercial. Mención Economía. Profesor Guía: J. Yáñez. H. Universidad de Chile. En: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/112454/El%20Royalty%20y%20su%20Impacto%20en%20la%20Inversi%C3%B3n%20Minera%20en%20Chile.pdf?sequence=1>

Falleti, T. (2005). "A Sequential Theory of Decentralization. Latin America Cases in Comparative Perspective". *American Political Science Review*, vol. 99, N°3. American Political Science Association.

Fretes Cibils, V. y Ter-Minassian, T. (2016). *Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina: por qué y cómo*. Banco Interamericano de Desarrollo.

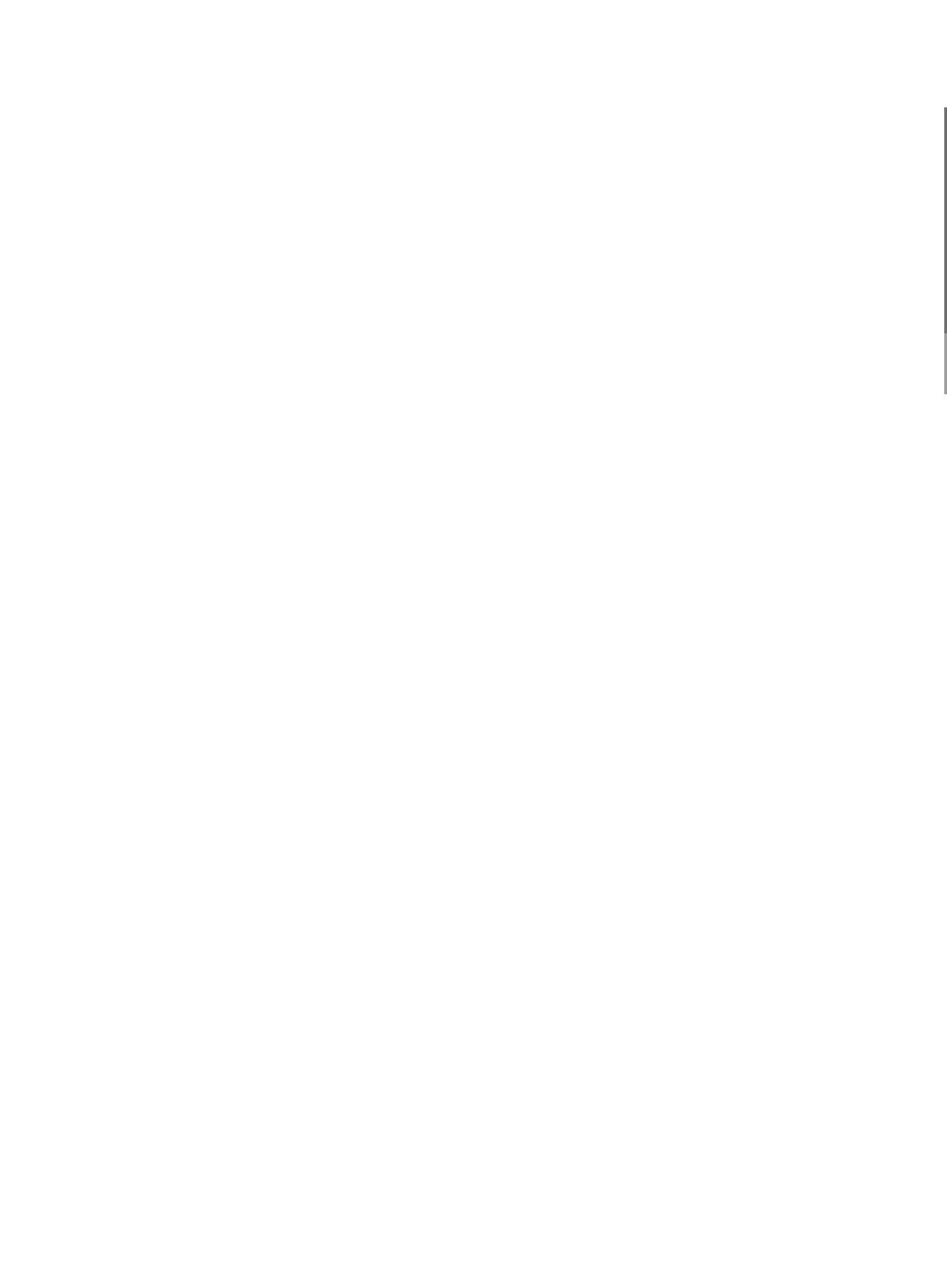
Giuliani, C. (2004). *Derecho tributario*. Buenos Aires: Editorial La Ley.

Jorrat, M. (2000). *Diagnóstico del sistema tributario chileno*. Marzo de 2000.

En: www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/tributarios16.htm.

Jorrat, M. (1996). *Evaluación de la capacidad recaudatoria del sistema tributario y de la evasión tributaria*. Servicio de Impuestos Internos de Chile. En: www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/tributarios.htm

- Loria, L. (2009). "La reforma tributaria pendiente en Costa Rica: consideraciones para el diseño del sistema tributario". *Revista de Ciencias Económicas*, vol. 27, N°1: 97-129. ISSN: 0252-9521. Universidad de Costa Rica,
- OCDE y ECLAC (2012). *Latin American Economic Outlook. Transforming the State for Development*.
- OECD/ECLAC/CIAT/IDB (2017). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2017*. París: OECD Publishing.
- Rondinelli, D., Nellis, J. R. y Shabbir, G. (1983). *Decentralization in Developing Countries. A Review of Recent Experience*. Washington, D.C: The World Bank.
- Rosen, H. (2002). *Hacienda Pública*. España: Editorial McGraw-Hill y Departamento de Economía de la Universidad de Princeton
- Smith, A. (1776). *La riqueza de la naciones*. Tomo I, libro V: "De los Ingresos del Soberano o del Estado". En: https://www.marxists.org/espanol/smith_adam/1776/riqueza/index.htm.
- Stiglitz, J. (1995). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch Editor, S.A.
- Tanzi, V. y Zee, H. (2001). "La política tributaria en los países en desarrollo". *Temas de economía*, núm. 27. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Von Haldenwang, C. (1990). "Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina". *Revista EURE*, vol. XVII, núm. 50). Santiago, Chile.
- Yáñez, J. (2014). "Impuesto al valor agregado: eficiencia y crecimiento". *Revista de Estudios Tributarios*, num. 9. Centro de Estudios Tributarios. Departamento Control de Gestión y Sistemas de Información. Facultad de Economía y Negocios (FEN), Universidad de Chile.
- Yáñez, J. (2015). "Tributación: equidad y/o eficiencia". *Revista de Estudios Tributarios*, núm 12. Centro de Estudios Tributarios. Departamento Control de Gestión y Sistemas de Información. Facultad de Economía y Negocios (FEN), Universidad de Chile.



El endeudamiento de los gobiernos subnacionales: evolución, institucionalidad y experiencias comparadas

Juan Pablo Jiménez*

Ignacio Ruelas**

63

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas se ha observado en América Latina el afianzamiento de una gradual y clara tendencia hacia la descentralización fiscal desde el gobierno central hacia niveles inferiores de gobierno. Vale señalar que este fenómeno se ha visto reflejado tanto en los países federales tradicionales como Argentina o Brasil, los cuales traspasaron parte de las funciones del gobierno federal hacia los niveles inferiores de gobierno, así como en países unitarios donde –según el caso– se produjo una transferencia importante de funciones hacia los gobiernos locales o bien se crearon nuevos niveles intermedios de gobierno a los que se encomendó la formulación y ejecución –o exclusivamente la gestión– de importantes políticas públicas.

Rezende y Veloso (2012) destacan que el proceso de implementación de la descentralización en la región tuvo dos “olas” importantes. La primera de ellas ganó impulso en los últimos años de la década de los ochenta con la visión de que la descentralización permitiría una más eficiente asignación de los bienes públicos hacia una ciudadanía subnacional territorialmente diversa, permitiendo a su vez mejorar los canales de participación ciudadana, de responsabilidad política y de rendición de cuentas.

En una segunda etapa, marcada por la crisis macroeconómica de algunos países de la región de mediados de los noventa, las reformas descentralizadoras tomaron un enfoque diferente.

* Funcionario División de Desarrollo Económico, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Master en Asuntos Internacionales, Universidad de Columbia, EUA y Master en Economía, Universidad Di Tella, Argentina.

** Consultor Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Economista Universidad de Aguas Calientes, México, y Magister en Políticas Públicas, Universidad de Chile.

Algunos desbalances y crisis sucedidas en el ámbito subnacional, específicamente en Brasil y Argentina, reorientaron la discusión y preocupación hacia el grado de descentralización que los países iban alcanzando y sobre todo el incremento de los niveles de endeudamiento. Las reformas, para finales de los noventa, se orientaron entonces hacia la coordinación y el control de la deuda subnacional.

Como primera respuesta para modificar la tendencia al sobreendeudamiento subnacional, los gobiernos centrales intentaron ejercer un control directo sobre las jurisdicciones sub-nacionales imponiendo restricciones administrativas sobre sus posibilidades de endeudamiento. En Gómez Sabaini y Jiménez (2011) se señala que este tipo de controles suelen ser los más comunes en los Estados unitarios, no obstante que para el caso de América Latina se aplicaron en la mayoría de los países.

Adicionalmente, los esfuerzos se dirigieron al establecimiento de reglas y normas comúnmente aceptadas en el marco de una Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF). Estas normas han sido aplicadas tanto en países unitarios como federales, contribuyendo primordialmente en estos últimos a generar sostenibilidad y autonomía de los niveles de gobiernos sub-nacionales.

Es así que el proceso de descentralización fiscal ha desencadenado desafíos importantes que involucran tanto a los gobiernos centrales como a los sub-nacionales (intermedios y locales). Uno de los principales, que se discute en literatura reciente, se relaciona con el manejo macroeconómico y la sustentabilidad fiscal en el mediano y largo plazo, lo cual ha obligado a repensar el rol de los gobiernos centrales y sub-nacionales.

Si bien la visión tradicional del federalismo fiscal (Musgrave, 1959) hace hincapié en que la función de estabilización pertenece al gobierno central, en los últimos años ha tomado impulso el argumento de que dejar totalmente en manos del gobierno central las responsabilidades de estabilización fiscal puede complejizar la situación fiscal de los sectores públicos consolidados, en la medida en que los gobiernos subnacionales tienen un mayor y creciente rol en la provisión de bienes y servicios públicos.

A lo anterior se agrega el hecho que algunos de los ingresos con los que cuentan estos gobiernos son más sensibles al ciclo y que además enfrentan mayores restricciones de acceso al crédito en los mercados financieros y que, en consecuencia, durante recesiones son más propensos a recortar gastos importantes, como en programas sociales y proyectos de inversión (Ter Minassian y Jiménez, 2011).

En este entendido, y en un marco institucional de coordinación intergubernamental, el endeudamiento podría funcionar como un instrumento para suavizar el impacto del ciclo económico, abriendo la posibilidad de que los gobiernos subnacionales puedan financiar gastos importantes cuando el ciclo económico esté a la baja.

Desde otra perspectiva, si bien existen beneficios en el endeudamiento –en términos de espacio fiscal, equidad intergeneracional y desarrollo de mercados de capital domésticos–, existen algunos riesgos de que el uso libre del recurso para financiar la deuda tensione las finanzas públicas subnacionales e incluso pueda desencadenar crisis de endeudamiento y sostenibilidad fiscal.

Estos tipos de crisis pueden tener efectos adversos, afectando directamente la provisión de los servicios públicos para los ciudadanos de la jurisdicción sub-nacional, comprometiendo a su vez recursos al mediano y largo plazo e incluso proliferando sus efectos sobre otros gobiernos subnacionales.

Por todos estos motivos resulta central el análisis de la posibilidad de endeudamiento subnacional y de los mecanismos de coordinación.

Apoyado en las experiencias recientes de países seleccionados de América Latina y en general de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el objetivo de este trabajo es explorar el estado de situación que guarda el endeudamiento de gobiernos subnacionales, específicamente su institucionalidad, los mecanismos para acceder al crédito y la amortización de la deuda. Para ello específicamente se considerará lo sucedido en Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú durante la última década. En términos más generales, también se estudia la deuda subnacional y su respectiva institucionalidad en los países de la OCDE.

Con estos objetivos en mente, la estructura del documento es la siguiente. En la segunda parte se hace una aproximación a los mecanismos de coordinación del endeudamiento subnacional. En la tercera parte se analiza y discute el destino del endeudamiento, enfatizando la importancia de la inversión pública. En la cuarta parte se muestra el panorama, la evolución del endeudamiento subnacional y sus principales características empleando diversos indicadores para ello. En la quinta parte se detallan las reglas de deuda adoptadas en los países escogidos. En la sexta parte se exponen las principales conclusiones y lecciones aprendidas.

APROXIMACIONES A LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN DE ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL

Las principales aproximaciones que han utilizado los países para coordinar y controlar el endeudamiento y los desbalances fiscales en estas instancias se relacionan con la disciplina de los mercados financieros, el método cooperativo de formulación de controles al endeudamiento y los controles de endeudamiento a través de normas legales, constitucionales o impuestas anualmente por el gobierno central.

LA DISCIPLINA DE LOS MERCADOS FINANCIEROS

Este instrumento consiste en que las asignaciones de crédito a los gobiernos sub-nacionales dependan directamente de la información y las señales que dan los mercados. Esto obliga a que los intermediarios financieros no estén sujetos a ninguna clase de reglamentación que coloque a los gobiernos en una posición privilegiada para obtener préstamos. A esto se agrega que los prestamistas deben tener información adecuada respecto a la deuda del prestatario y sobre su capacidad de pago.

Para evitar los problemas de selección adversa por parte de los prestamistas, así como el de riesgo moral por parte de los deudores, se debe dejar lo menos abierta la posibilidad de rescate financiero por parte del gobierno central. Controlar el endeudamiento a través de esta vía también exige flexibilidad institucional para que los gobiernos puedan modificar sus políticas de acuerdo con las señales del mercado.

La evidencia respecto a este instrumento muestra las dificultades para evitar los problemas de selección adversa y riesgo moral. Es así que en Canadá y Estados Unidos, históricamente, los gobiernos centrales han tenido que enfrentar presiones políticas para otorgar préstamos a gobiernos subnacionales que han enfrentados situaciones financieras graves (Rodden et al., 2003; Ter Minassian, 1997, 2007).

EL MÉTODO COOPERATIVO DE FORMULACIÓN DE CONTROLES DE ENDEUDAMIENTO

A través de este método, el límite del endeudamiento se determina entre el gobierno central y los gobiernos sub-nacionales a partir de metas de déficit global y las estimaciones de ingresos

y gastos del ejercicio. Bajo esta modalidad se requiere de diálogo y acceso a la información financiera y contable de las partes, además que los gobiernos subnacionales se ven obligados a internalizar las consecuencias macroeconómicas que tienen las decisiones y modificaciones presupuestarias.

Ejemplos de este método se encuentran en Australia, a través del Consejo Nacional de Crédito (National Loan Council), y en Bélgica con el Consejo Superior de Finanzas (High Finance Council). En España el Consejo de Política Fiscal y Financiera se estableció en 1980 y está compuesto por una especie de gabinete económico del gobierno central y los gobiernos regionales. En Dinamarca las discusiones bilaterales se llevan a cabo entre los gobiernos subnacionales y las reglas establecidas obligan a que la asociación de gobiernos regionales funcione cooperativamente.

En la aplicación de estos acuerdos de cooperación generalmente se consideran sanciones administrativas o penales impuestas por el gobierno central o instituciones independientes creadas para ello. En Ter Minassian (2007) se alerta que este tipo de acuerdos pueden perder el incentivo a la cooperación entre los miembros cuando el consenso requerido es de unanimidad, como lo muestra el caso de Australia.

CONTROLES DE ENDEUDAMIENTO

El control de endeudamiento vía normas legales o constitucionales consiste en la imposición de límites absolutos de la deuda priorizando, a su vez, el endeudamiento solo para proyectos de inversión. Asimismo, se limita la carga de los servicios de la deuda a cierto nivel de ingresos y prohíbe el financiamiento por medio de los bancos centrales o provinciales.

El control del endeudamiento aplicado por los gobiernos centrales consiste en la fijación de límites anuales al endeudamiento global de las jurisdicciones y a la autorización individual de las operaciones de préstamo y la centralización de todos los empréstitos públicos.

En Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Reino Unido se han implementado controles al endeudamiento subnacional a través de reglas de procedimiento que requieren de compromisos por parte de los gobiernos sub-nacionales que permitan monitorear las estrategias de política fiscal (de manera multi-anual, generalmente) y obligan a reportar y publicar los resultados fiscales de los gobiernos.

Por otro lado, también existe la posibilidad de establecer reglas numéricas al endeudamiento subnacional, como por ejemplo sucede en la Unión Europea. No obstante, este tipo de reglas, anticipa Ter Minassian (2007), si no se toman ciertas medidas (como indicadores de mediano plazo o la flexibilidad ante el ciclo económico), conllevan problemas de inconsistencia, además de introducir inflexibilidad y provocar la creatividad contable de los gobiernos para que las cifras concuerden con las metas establecidas¹.

POR QUÉ Y PARA QUÉ ENDEUDARSE

El endeudamiento puede comprometer la sostenibilidad fiscal de los gobiernos subnacionales si no se usan mecanismos y controles que regulen su obtención. Su uso, se recomienda también, debe ser en gasto de inversión e infraestructura que impulse el crecimiento productivo de mediano plazo².

Aunado a este vínculo entre inversión y crecimiento existen otros argumentos que justifican la priorización del gasto en inversión pública en el uso y destino de la deuda pública. A saber (FMI, 2009; Hernaiz, Pineda y Rasteletti, 2013):

- a) A diferencia del gasto corriente, la inversión pública incrementa el stock de capital. En esta lógica, la inversión representa un gasto cuya contraprestación sería un activo que evitaría comprometer la situación patrimonial del gobierno.
- b) Si la inversión financiada con deuda es rentable, la misma “se paga sola” en el largo plazo. Con esto se evitarían problemas de solvencia, ya que no se incrementaría los ratios de deuda/producto.
- c) La emisión de deuda para financiar la inversión pública permite repartir el costo de la misma a través del tiempo, lo cual promueve la igualdad intergeneracional. Los beneficios de la inversión serán aprovechados por generaciones futuras.

¹ A propósito, la OCDE construye un indicador sobre las reglas fiscales implementadas en los gobiernos sub-nacionales de los países miembros, la cuales consideran el control del déficit, los límites a los gastos, la autonomía fiscal y los límites al endeudamiento. Específicamente, los objetivos se encuentran en medir lo siguiente:

- El tamaño del sector público, a través de los límites al gasto público
- Eficiencia en el gasto
- Sustentabilidad fiscal: déficit y deuda
- La capacidad de los gobiernos subnacionales para hacer frente al ciclo económico

² En el Estudio Económico 2016 (Cepal, 2016) se muestra evidencia significativa sobre el impacto relevante que tiene el gasto en inversión pública en el crecimiento productivo de mediano plazo.

Un tema que ha adquirido especial atención dentro del estudio de la política fiscal es el de la inclusión de la inversión pública dentro de las reglas y metas fiscales. Con esto se reconoce que las reglas pueden restringir innecesariamente la cantidad de inversión productiva. A raíz de esta discusión algunos autores recomiendan excluir los gastos de inversión de las reglas fiscales, lo cual suele llamarse “reglas doradas”.

La regla dorada (RD) más común es aquella que establece que los gobiernos solo deben endeudarse para financiar gastos de inversión. Esta regla tiene como corolario que los balances fiscales corrientes deben ser superavitarios o estar equilibrados. En la práctica, varios países han adoptado variantes de la regla dorada, con distinto grado de éxito.

En Argentina, como se verá más adelante, se prohíbe tomar la deuda para financiar gasto corriente. En Brasil, la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) establece límites al endeudamiento subnacional, además de considerar un tratamiento especial para el gasto en inversión pública. En Ecuador, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas señala expresamente los requerimientos de deuda deberán utilizarse para financiar programas, proyectos de inversión e infraestructura. En México, la reciente Ley de Disciplina Financiera para Estados y Municipios permite contraer obligaciones cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a refinanciamiento o reestructura. En Perú, de igual forma, se excluyen de la regla fiscal las transferencias de partidas destinadas a proyectos de inversión pública.

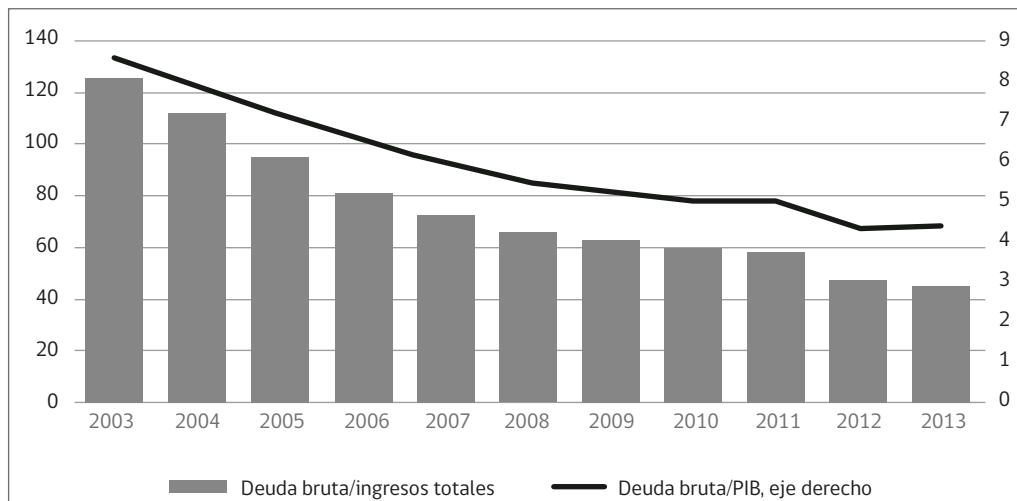
En Alemania, en 1969 comenzó a regir una regla dorada, siendo este país pionero en la materia. La constitución establecía que los ingresos obtenidos mediante préstamos no deberían exceder los gastos de inversión presupuestados. Si bien esta regla fue establecida a nivel federal, la mayoría de las constituciones de los distintos estados (länder) también incluían reglas similares. Producto de que la regla no contemplaba castigos frente al incumplimiento, ni tampoco establecía límites, la deuda pública se incrementó considerablemente, motivo por el cual en 2009 la regla fue abandonada a través de una reforma constitucional. En Italia existen reglas vigentes para los gobiernos regionales y locales, en Francia para los gobiernos locales y en el Reino Unido se encuentra suspendida desde finales del 2008, como consecuencia de la crisis financiera internacional.

PANORAMA GENERAL DEL ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL

El panorama fiscal (Cepal, 2016) muestra que durante la última década se ha logrado una reducción sustancial de la deuda subnacional promedio, llegando hasta un nivel relativamente bajo (4,4%) en relación al PIB. Ahora bien, la deuda permanece significativa (más de 46%)

cuando se compara con los ingresos totales y elevada (117%) en relación con los ingresos propios subnacionales³.

Gráfico N°1: Evolución del endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina, promedio simple (como porcentaje del PIB e ingresos totales)

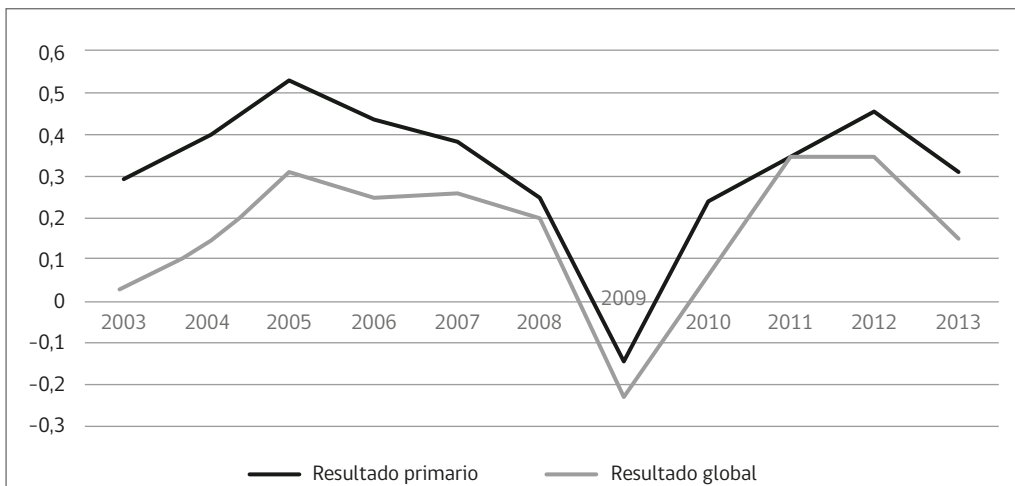


Fuente: Jiménez y Ter Minassian (2016) con datos oficiales de la Cepal.

Así como se detalla en Jiménez y Ter Minassian (2016), en los últimos años varios países de América Latina, en especial aquellos más descentralizados, fortalecieron los controles al endeudamiento subnacional, lo que, con excepción al 2009, se ha reflejado en resultados fiscales ligeramente positivos durante la última década.

³ A propósito de esta discusión, la razón deuda/ingresos subnacionales es un mejor indicador de la capacidad de servicio, y por ende de la sostenibilidad, de la deuda que la razón deuda/PIB.

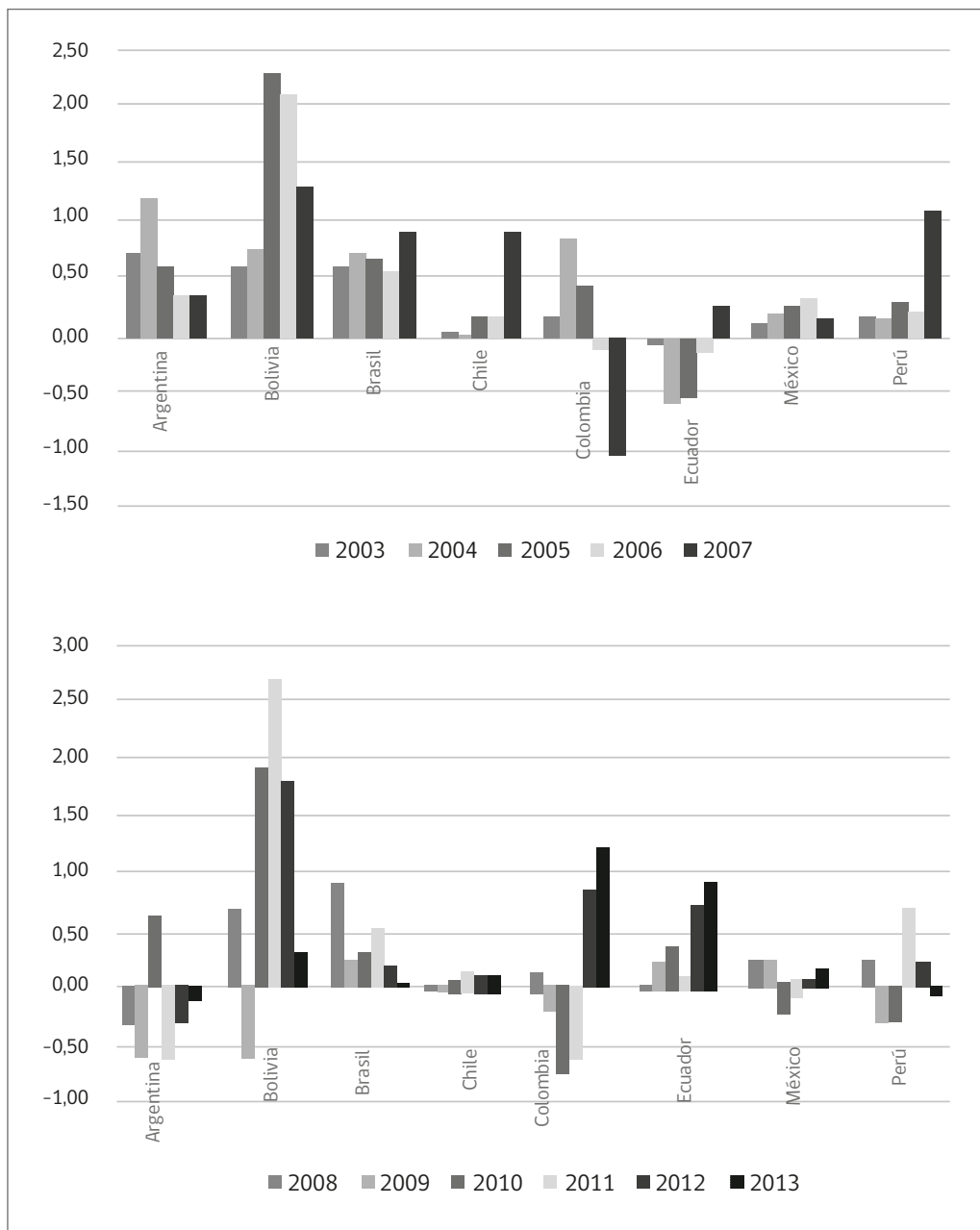
Gráfico N°2: Evolución de los resultados primarios y globales de los gobiernos subnacionales en América Latina, promedio simple (como porcentaje del PIB)



Fuente: Jiménez y Ter Minassian (2016) con datos oficiales de la Cepal.

En esta línea, en la última década, los balances primarios han fluctuado entre el 1 (+/-) por ciento del PIB nacional (Jiménez y Ter Minassian, 2016). La mayor volatilidad se ha registrado en Argentina, Bolivia, Ecuador y Perú, en los últimos tres países reflejando principalmente la fluctuante evolución de los precios de recursos naturales no renovables.

**Gráfico N°3: Balances primarios por periodos
(como porcentaje del PIB)**



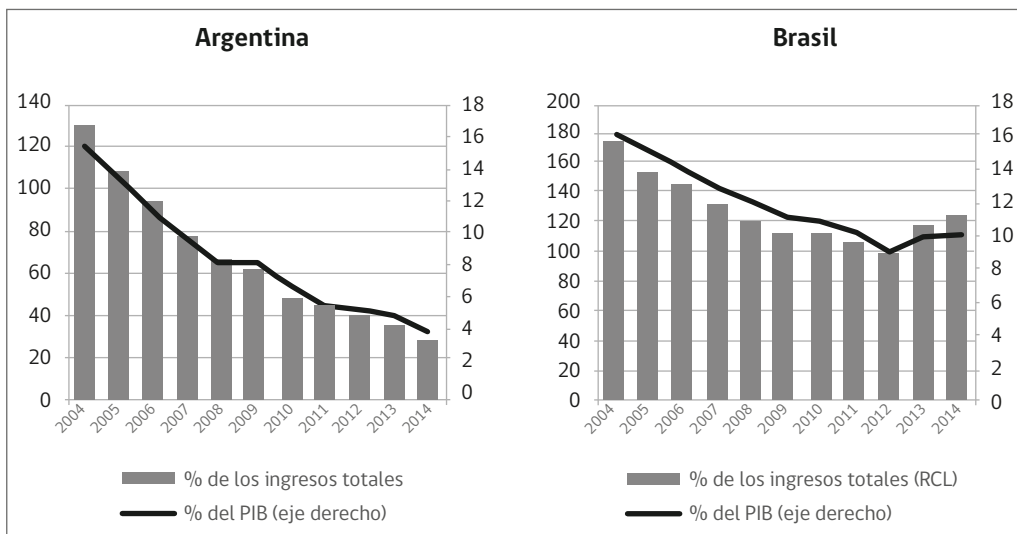
Fuente: Ter Minassian y Jiménez (2016) con datos oficiales de la Cepal.

Por su parte, Brasil, Chile y México han registrado superávits primarios durante la mayoría del periodo. En Brasil, los gobiernos subnacionales han sido obligados por los contratos de restructuración de la deuda subnacional de 1997 a lograr superávits primarios para asegurar el servicio de la deuda reestructurada. En México también hay límites legales al endeudamiento subnacional y varias veces el gobierno federal ha utilizado transferencias discrecionales para asegurar el cumplimiento de los estados con esos límites.

EVOLUCIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA SUBNACIONAL Y SUS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

Es importante señalar que existen diferencias significativas entre los países y la evolución de la deuda en relación con los ingresos subnacionales. Como muestran los siguientes gráficos, las razones deuda/ingresos eran muy altas en Brasil y Argentina a fines de los 90 y principios de la década pasada, cayendo fuertemente durante la última década, reflejando en el caso de Brasil principalmente el mantenimiento de superávits primarios y, en el caso de Argentina, operaciones de restructuración de la deuda subnacional por el gobierno central, y el antes mencionado fuerte crecimiento de los ingresos subnacionales.

**Gráfico N°4: Evolución de la deuda subnacional en Argentina y Brasil
(como porcentaje del PIB e ingresos)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de Argentina y Tesouro Nacional.

En el caso de las provincias argentinas, el 39% de su endeudamiento es con el gobierno nacional, mientras que el 43% es a través de emisión de bonos. A propósito, en el Programa de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas del 2010 (Decreto 660/2010) se establece que la deuda con el gobierno nacional se amortizará en 227 cuotas mensuales equivalentes al 0.439% y una última cuota equivalente al 0.347% del capital; asimismo, la tasa de interés aplicable será del 6% nominal anual.

Tabla N°1: Estructura de la deuda de las provincias argentinas por tipo de acreedor, año 2015

Tipo de acreedor	Participación %
Gobierno nacional	39.38
Fondo fiduciario de infraestructura regional	1.08
Fondo fiduciario para el desarrollo provincial	0.58
Bancos	2.81
Deuda consolidada	0.44
Bonos	43.13
Organismos internacionales	12.59
Total	100

Fuente: Dirección General de Coordinación Fiscal con las Provincias.

En el caso de los gobiernos subnacionales (estaduales y locales) de Brasil, el 71% de su deuda es con la unión, mientras que el 14% es deuda externa.

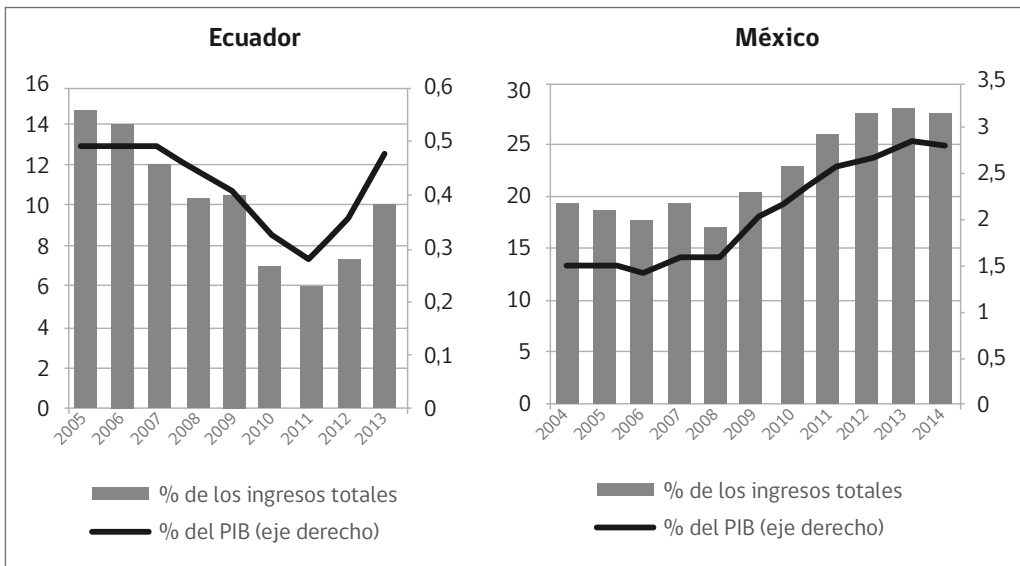
Tabla N°2: Estructura de la deuda subnacional brasilera por tipo de acreedor, año 2015

Tipo de acreedor	Participación %
Unión	70.77
Bancos federales	13.99
Deuda externa	14.43
Otras	0.81
Total	100

Fuente: Tesouro Nacional. Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais (2015).

En Ecuador la deuda subnacional se ha mantenido por debajo del 14% de los ingresos totales, lo que es equivalente al 0,5% del producto, mientras que en México ha crecido en los últimos años, pero hasta ahora a un nivel agregado no muy preocupante, no obstante que algunas entidades han enfrentado fuertes desbalances producto de los altos niveles que ha alcanzado su deuda.

**Gráfico N°5: Evolución de la deuda subnacional en Ecuador y México
(como porcentaje del PIB e ingresos totales)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Ecuador, Banco Central y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

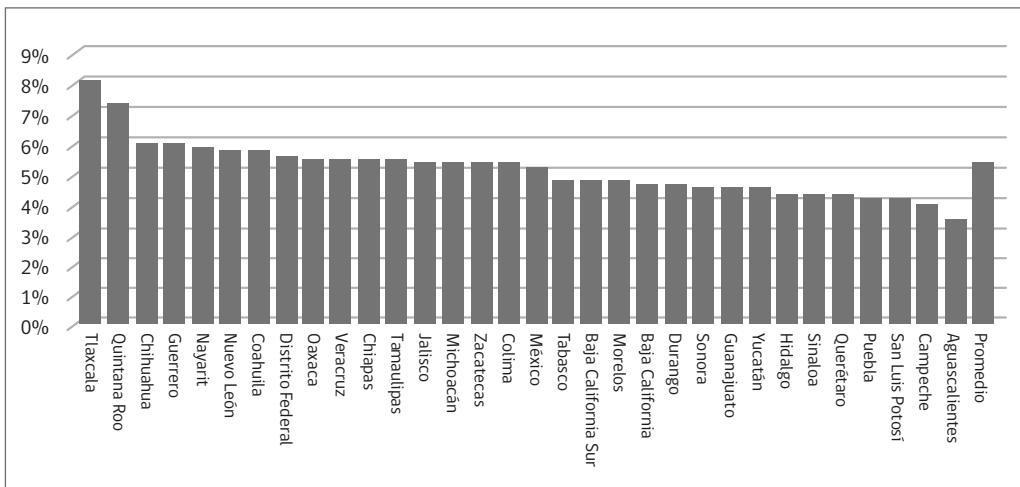
En México, el 55% de la deuda subnacional es con la banca privada y más del 70% de la deuda está garantizada con las participaciones (transferencias) que provienen del gobierno federal. Para el 2015, la tasa de interés promedio ponderada de las 32 entidades federativas fue del 5,5%, en un rango que va entre el 8% (tasa máxima) y el 3,5% (tasa mínima). El 90% de la deuda está destinada a inversión pública y el restante 10% a refinanciamiento.

**Tabla N°3: Estructura de la deuda subnacional mexicana
por tipo de acreedor y fuente de pago, año 2015**

Acreedor	Fuente de pago	Participación %
Banca múltiple	Participaciones	54.59
	Ingresos propios	3.68
	Aportaciones	0.39
Banca de desarrollo	Participaciones	20.56
	Ingresos propios	0.47
	Aportaciones	1.58
Emisiones bursátiles	Participaciones	6.79
	Ingresos propios	9.34
	Aportaciones	0.21
Otros	Participaciones	1.99
	Ingresos propios	0.39
Total		100

Fuente: SHCP. Portal de Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas y los Municipios.

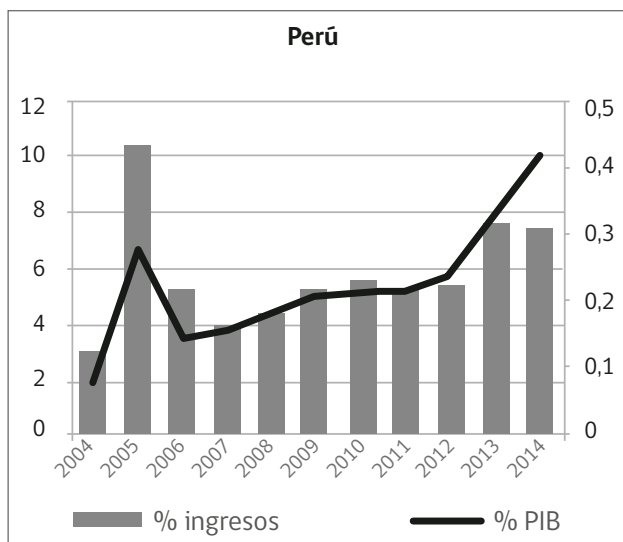
**Gráfico N°6: Tasa de interés promedio ponderada por entidad federativa
(México), año 2015**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Portal de Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas y Municipios.

La misma tendencia se muestra en Perú, donde la deuda de los gobiernos regionales y locales ha ido aumentando gradualmente del 0,2% del producto al 0,4% del producto durante la década analizada, no obstante que, medido respecto a los ingresos, la deuda pareciera estabilizarse en respuesta al fuerte aumento de los ingresos subnacionales. En este país, el 96% de la deuda es de mediano y largo plazo y cerca del 83% es deuda con el gobierno central (MEF). Para los próximos diez años (2016–2026) se proyecta que el pago por el servicio de la deuda será a una tasa de interés de entre el 10% y el 12%, según el último reporte de deuda del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

**Gráfico N°7: Evolución de la deuda subnacional en Perú
(como porcentaje del PIB e ingresos)**



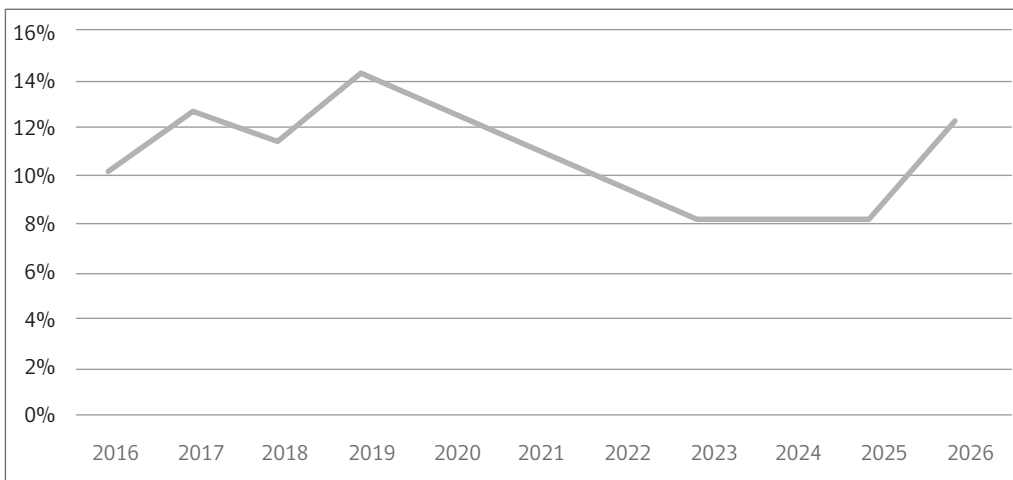
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), transparencia económica.

Tabla N°4: Estructura de la deuda subnacional peruana por tipo de acreedor, año 2015

Acreedor	US dólares	Nuevos soles	%
MEF	789.8	2,695.5	83%
BBVA Continental-Scotiabank-Sindic.	75.9	259.2	8%
Bco. Interameric. Desarrollo (BID)	30.4	103.9	3%
Bco. Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)	14.0	47.6	1%
Bco. Scotiabank	5.2	17.9	1%
Bco. Agropecuario	4.8	16.4	1%
Bco. de Comercio	4.1	14.0	0%
BBVA B. Continental	3.7	12.7	0%
Bco. Internacional del Perú	0.2	0.8	0%
Caja Metropolitano de Lima	0.5	1.7	0%
Bco. Financiero	0.2	0.6	0%
Bco. de la Nación	27.3	93.0	3%
Total	956.2	3,263.4	100%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

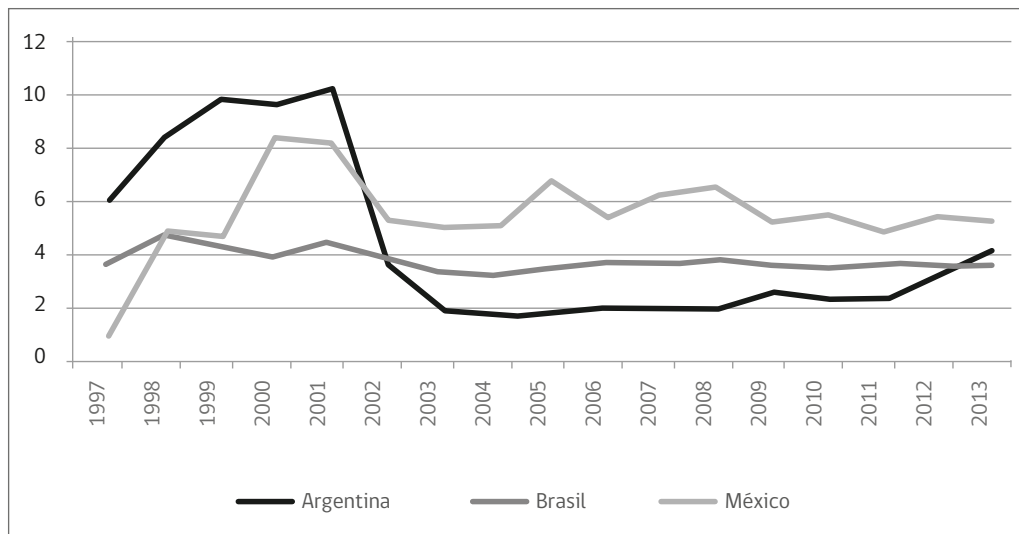
Gráfico N°8: Tasa de interés proyectada para los próximos 10 años (Perú)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Vale agregar que otra forma de medir la evolución del costo de la deuda es través de la tasa de interés implícita, la cual se calcula como el pago de intereses de la deuda en proporción del saldo de la deuda del periodo anterior. Considerando a los tres países con mayores niveles de endeudamiento -Argentina, Brasil y México-, se puede observar que para principios del 2000 el costo de la deuda subnacional aumentó abruptamente, mostrando un comportamiento más estable durante los años posteriores.

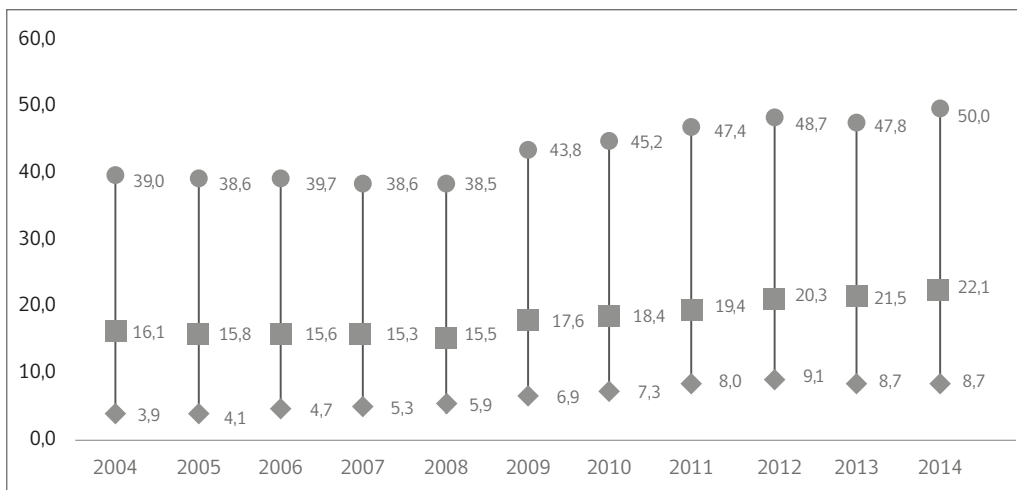
Gráfico N°9: Tasas de interés implícita en Argentina, Brasil y México



Fuente: Elaboración propia con datos oficiales de Cepal.

En los países de la OCDE, la deuda de los gobiernos intermedios ha aumentado del 16% del producto en 2004 al 22% del producto en 2014, considerando los promedios simples. Ahora bien, las diferencias entre este grupo de países se aprecian mejor considerando a Canadá (país con los niveles máximos de deuda), en donde los niveles han ascendido del 39% al 50% del producto durante la década analizada, y Austria (país con niveles mínimos de deuda), en donde la deuda ascendía a casi el 4% del producto en 2004 y aumentó menos de 5 puntos dentro del periodo analizado.

**Gráfico N°10: OCDE: Deuda subnacional de gobiernos intermedios.
Máximo, promedio y mínimo
(como porcentaje del PIB)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

MECANISMOS DE COORDINACIÓN DEL ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL

Argentina

El Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (2004) establece que el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y de la ciudad de Buenos Aires deberán ejercer sus presupuestos preservando el equilibrio financiero. En materia de endeudamiento, los gobiernos de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tomarán las medidas necesarias para que el nivel de endeudamiento de sus jurisdicciones sea tal que en cada ejercicio fiscal los servicios de la deuda instrumentada no superen el quince por ciento (15%) de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios.

Asimismo, se prohíbe la toma de deuda para financiar gasto corriente (artículo 12º). La misma ley establece que el gobierno nacional podrá implementar programas vinculados con la deuda de aquellas jurisdicciones que no cuenten con el financiamiento correspondiente, en tanto observen pautas de comportamiento fiscal y financiero compatibles con la ley.

Ahora bien, las finanzas subnacionales han tenido un impacto macroeconómico importante en este país (Ter Minassian y Jiménez, 2011). Producto de la fuerte recesión económica que comenzó en 1998 y se profundizó en 2002, las finanzas de los gobiernos provinciales tuvieron un deterioro relevante sobre todo por el peso de los servicios de la deuda subnacional sobre los ingresos, así como por el cierre de los mercados financieros.

Para enfrentar este escenario adverso, los gobiernos de las provincias suscribieron en 2002 un convenio con el gobierno federal mediante el cual se dio origen a los Programas de Financiamiento Ordenado (PFO), que para el 2005 pasarían a llamarse Programas para la Asistencia Financiera (PAF). El PFO se estableció considerando una tasa de interés entre el 2% y el 6% a un plazo de cinco años, mientras que en el PAF se fijó una tasa del 6%, ampliando el plazo a ocho años más. Estos programas establecieron las condiciones para la reestructuración y solución de la deuda subnacional y la implementación del Programa de Unificación Monetaria, entre otras cosas (Melamud, 2010).

Cuadro N°1: El papel de los gobiernos centrales: el endeudamiento de las provincias argentinas en los noventa y finales del 2000

En Kopits, Jiménez y Manoel (2000) se evalúa el proceso de endeudamiento de los gobiernos provinciales de Argentina y su relación con el gobierno central, haciendo énfasis en los mecanismos de financiamiento de emergencia con los que cuenta el gobierno central, los cuales impactan en los resultados fiscales y la evolución del endeudamiento.

Desde 1988, con el propósito de cubrir los déficits en las operaciones ordinarias de los gobiernos provinciales, se estableció el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN), financiado por el 1% de la recaudación coparticipable. Para finales de los noventa, uno de los principales efectos que se constató es que las provincias más favorecidas con los ATN no eran las que presentaban los problemas fiscales más graves.

Para 2009, las provincias que enfrentaban dificultades para hacer frente a sus obligaciones financieras recibieron préstamos a través de los PAF, los cuales beneficiaron a 13 provincias con un monto superior al 69% de sus reembolsos de capital. En abril de ese año, de igual forma el gobierno central creó el Fondo Federal Solidario, el cual estipula que el 30% de la recaudación efectiva por las exportaciones de soja se distribuirán a las provincias.

Así, a través de este instrumento los gobiernos provinciales obtenían fondos en calidad de préstamos blandos a cambio de comprometerse a cumplir metas fiscales de reducción del

déficit y de la deuda flotante, suspender la emisión de cuasimonedas y a presentar información fiscal con cierta periodicidad.

En la mayoría de las jurisdicciones la constitución introduce, también, un límite al endeudamiento, determinado por el hecho de que los servicios acumulados no pueden superar entre el 20% y el 25% de los recursos corrientes provinciales (Álvarez et al., 2010).

Brasil

En Brasil, la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) fue aprobada en el año 2000 –como resultado de desbalances fiscales de los gobiernos estatales y las consecuentes negociaciones de reestructuración de deuda entre estos y el gobierno federal (ver cuadro)- con el objetivo de solidificar la institucionalidad fiscal y establecer un marco amplio para la planificación, ejecución y transferencia fiscal: nivel federal, estadual y municipal. En esta se establece que debe existir equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos de la unión, los Estados, el distrito federal y los municipios.

Cuadro Nº2: Los rescates y la economía política de la reestructuración de la deuda en Brasil a finales de los noventa

El Banco Estatal de Sau Paulo, BANESPA, fue intervenido por el gobierno federal desde 1994 derivado de los problemas de liquidez que enfrentaba esta entidad, causados por los excesivos préstamos que la entidad otorgó al gobierno de este estado.

Para 1995, el gobierno federal anunció la disponibilidad para ayudar al gobierno de Sau Paulo para cubrir su deuda con BANESPA, la cual ascendía 15 billones de reales de aquella época, emitiendo 7,5 billones de reales en bonos federales que serían otorgados a este gobierno estatal y en su defecto fuesen transferidos al banco. El vencimiento de estos bonos sería a 30 años a una tasa de interés del 6 por ciento, indexada esta última al tipo de cambio. Los 7,5 billones restantes provendrían de la venta al gobierno federal de activos estatales como aeropuertos y el sistema estatal de ferrocarriles. La operación de rescate fue aprobada por el Comité de Asuntos Económicos del Senado.

No obstante, senadores de otras regiones, como del norte y nordeste, alegaron que aprobarían el rescate sólo si sus regiones recibían el mismo trato. Se agregaba, además, que las condiciones de pago (vencimiento y tasa de interés) de la deuda de Sau Paulo mejorarían, mientras que otros estados tenían que pagar tasas de interés que eran al menos cinco veces más altas.

Como resultado de estas exigencias, el gobierno federal da el primer paso creando un programa especial para reducir la participación del estado con las actividades bancarias. Con este programa el gobierno federal proveía financiamiento a los estados para sanear sus bancos y prepararlos para la privatización, o transformarlos en agencias no financieras de desarrollo. A mediados de septiembre de 1996, el gobierno de Minas Gerais y de Rio Grande do Sul lograron acuerdos con el gobierno central para reestructurar el pago de sus respectivas deudas.

Esta situación profundizó el descontento de otros gobiernos estatales, alegando que estas medidas de reestructuración de deuda daban un trato injusto a los estados más pobres. Con esto se desarrollaron una serie de negociaciones en donde varios estados pasaron a discutir directamente sus problemas de deuda con el Senado. Entre tanto, el Gobierno de Sao Paulo renunció a la propiedad de BANESPA, pasando el 51 por ciento de las acciones de este banco a manos del gobierno federal.

El principal resultado de esta serie de negociaciones y discusiones políticas entre el gobierno federal y los estados fue la Ley 9496 de 1997, la cual establecía un marco estandarizado para los contratos de reestructuración de la deuda. Estos contratos, que debían firmarse entre el gobierno federal y cada uno de los gobiernos estatales, comprometían que las deudas con los bancos pasarían a ser deudas con la Tesorería de la Federación. Asimismo, como garantía, los gobiernos estatales comprometieron parte de sus ingresos fiscales provenientes de los impuestos a la actividad económica (ICMS) y de las participaciones federales (FPE).

A cambio de la reestructuración de la deuda, los gobiernos estatales realizaron compromisos para establecer programas de ajuste con el fin de reducir los ratios de la deuda neta en más del 10 por ciento en un periodo de entre seis y 19 años, dependiendo del estado. Estos compromisos consideraban también metas específicas sobre el balance primario y el gasto en salarios e inversión pública, así como la privatización de activos del Estado.

Al final, se reestructuraron cerca de 87 billones de reales de la época, quedando la mayoría de los estados en condiciones de vencimiento a 30 años y a una tasa de interés del 6%.

Fuente: Elaboración propia con base en Bevilaqua (2002).

Esta legislación, además, contiene límites al endeudamiento y una regla dorada para los gobiernos estatales (Hernaiz, Pineda y Rasteletti, 2013). El límite de endeudamiento es propuesto por la presidencia y se aprueba en el Senado. Los gobiernos subnacionales no

pueden emitir deuda u otorgar garantías sin la autorización del Ministerio de Hacienda, contando, asimismo, con un tope de deuda aprobado en el Senado.

Aunado a estas disposiciones, en materia de gasto la ley establece límites al gasto en personal, los cual no debe exceder ciertos porcentajes de los ingresos corrientes (receita corriente liquida), según el ámbito de gobierno: 50% la unión, 60% los estados y 60% los municipios.

Ecuador

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas señala en términos generales que para garantizar la conducción de las finanzas públicas de manera sostenible, responsable, transparente y procurar la estabilidad económica, los egresos permanentes se financiarán únicamente con ingresos permanentes. Los egresos permanentes se podrán financiar con ingresos no permanentes, en las situaciones excepcionales que prevé la Constitución de la República, para salud, educación y justicia. Con esta regla fiscal, tal como se señala en el Panorama Fiscal de la CEPAL (2016), los gastos de capital se financian con recursos no permanentes, por lo que el alza de los ingresos petroleros permitió un gran aumento de la inversión.

Respecto al endeudamiento público, el código establece que el monto total del saldo de la deuda pública realizada por el conjunto de las entidades y organismos del sector público en ningún caso podrá ser superior al 40% del PIB. Cuando se requiera endeudamiento excepcional que supere lo establecido, se requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional con la mayoría absoluta de sus miembros.

Los gobiernos autónomos descentralizados no podrán endeudarse más del 200% respecto a sus ingresos totales anuales y el pago por servicio de la deuda no deberá superar el 25% de los ingresos totales anuales sin incluir endeudamiento. Los requerimientos de deuda deberán utilizarse para financiar programas, proyectos de inversión, infraestructura y refinanciamiento de deuda pública externa en condiciones más beneficiosas para el país. Se prohíbe el endeudamiento para gasto permanente, con excepción de los que prevé la Constitución de la República, para salud, educación y justicia; y previa calificación de la situación excepcional, realizada por la Presidenta o el Presidente de la República.

México

En este país recientemente se aprobó la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (2016). Medido por indicadores de sostenibilidad y considerando las calificaciones crediticias, los gobiernos de las entidades federativas de este país han llegado a niveles de deuda que incluso han superado el 70% de sus ingresos totales (ver en el cuadro N°3 el caso del Estado de Jalisco).

Cuadro N°3: El rol de las calificadoras de riesgo: el caso de los Juegos Panamericanos 2011 en el Estado de Jalisco

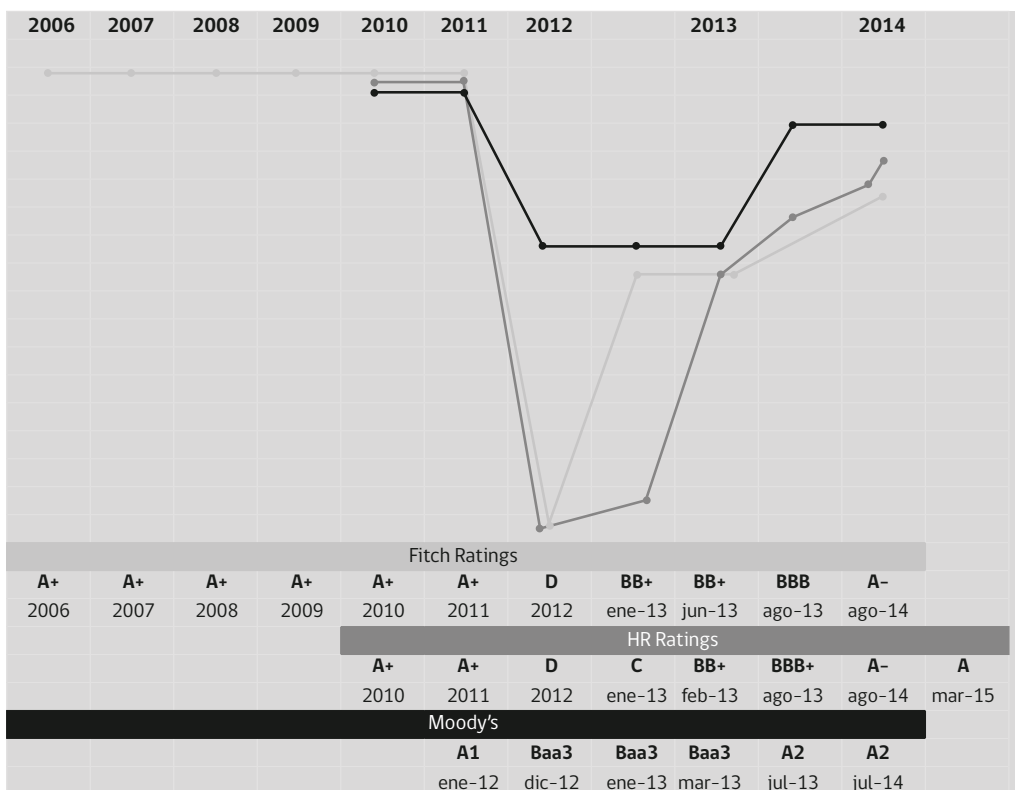
Para el año 2012, el gobierno del Estado de Jalisco enfrentaba dificultades financieras derivadas del impago de créditos de corto plazo y el fuerte endeudamiento adquirido para la organización de los "Juegos Panamericanos de Guadalajara 2011".

Desde años atrás, la sostenibilidad fiscal de este gobierno venía agravándose considerablemente, alcanzando niveles cercanos al 3% del producto interno bruto estatal (PIBE). Esta complejidad se reafirma si se observa que las obligaciones de esta entidad federativa equivalían a casi el 80% de las transferencias de libre disposición (participaciones federales).

Todas las entidades federativas cuentan con legislaciones locales sobre la deuda pública. La mayoría de las legislaciones, para estos años, normaban el procedimiento, mientras que solo nueve especificaban límites numéricos para la deuda, entre ellos Jalisco. Es así que anualmente los niveles de deuda aumentaron de manera gradual conforme los pasivos registrados no rebasaban los límites establecidos.

En México, las agencias calificadoras de riesgo cumplen un rol clave en el acceso al crédito de los gobiernos subnacionales. Estas agencias analizan la capacidad financiera de estos gobiernos para cumplir con sus obligaciones. Su rol, se dice, contribuye a atenuar las asimetrías de información para los gobiernos y reduce los costos que enfrentarían los prestamistas de tener que analizar por su propia cuenta los riesgos de crédito de cada una de sus inversiones potenciales.

Tal como se observa en el gráfico, las condiciones descritas en párrafos anteriores provocaron que las calificadoras de riesgo bajaran drásticamente sus percepciones acerca de la solvencia de las finanzas públicas del gobierno de Jalisco, llegando incluso a declararlo insolvente (calificación D).



Fuente: Izquierdo, A. (2015, inédito).

Posteriormente, las calificaciones crediticias del Estado de Jalisco mejoraron sustancialmente producto de las siguientes medidas:

1. El gobierno estatal solicitó al congreso local la autorización para contratar un crédito de largo plazo (20 años) para resarcir las finanzas públicas del Estado, afectadas principalmente por los egresos generados por los Juegos Panamericanos 2011.
2. El gobierno estatal gestionó ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la obtención de un adelanto de las participaciones federales (transferencias) correspondientes, con el fin de liquidar un crédito quirografario contratado con la banca privada.
3. Se establecieron reglas para la contratación de deuda: entre ellas se destaca la obligatoriedad de que todo contrato de crédito de corto plazo quede garantizado con las participaciones federales que le corresponden a la entidad.

4. Se gestionó ante las diferentes instituciones financieras que fungían como acreedores del Estado en ese momento la obtención de dispensas, para así evitar las acciones de aceleración o vencimiento anticipado de los créditos contratados vigentes.

5. Se tomaron medidas de reestructuración de la deuda con acreedores privados, a la vez que se gestionaron mejores tasas de interés de los créditos vigentes.

6. Se establecieron una serie de medidas y reformas a la Ley de Hacienda y Código Fiscal del Estado de Jalisco para permitir reducir exenciones fiscales, tiempos de pago, gestiones y atribuciones para ordenar la hacienda estatal.

En efecto, la ley recientemente aprobada establece, tanto para las entidades como los municipios, que el gasto total propuesto en el proyecto de presupuesto de egresos deberá contribuir a un balance presupuestario sostenible. Es así que ambos ámbitos de gobierno quedan obligados a generar balances sostenibles, lo que se debiese materializar cuando al final del ejercicio fiscal, y bajo el momento contable devengado, dicho balance sea mayor o igual a cero. Derivado de la caída en el PIB y desastres naturales, los balances podrían ser negativos.

Esta ley también señala que los entes públicos no podrán contraer, directa o indirectamente, financiamiento u obligaciones con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros: solo podrán contraer obligaciones cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a refinanciamiento o reestructura. Sin autorización de las legislaturas locales, las entidades federativas y municipios podrán contraer obligaciones si el saldo insoluto total del monto principal de estas obligaciones a corto plazo no excede el 6% de los ingresos totales aprobados en su ley de ingresos, descontando el financiamiento neto. Asimismo, se agregan disposiciones únicamente para la Ciudad de México en materia de contratación de deuda.

El Gobierno Federal podrá garantizar deuda de los Estados y municipios si existe un contrato celebrado, si afectan participaciones federales (que sean suficientes) y si esta no rebasa el 3,5% del PIB. Se crea también un sistema de alertas para medir el endeudamiento sostenible, el endeudamiento en observación y el endeudamiento elevado. Por último, se crea el registro público único con el objeto de inscribir y transparentar la totalidad de los financiamientos y obligaciones a cargo de los entes públicos con efectos declarativos e informativos

únicamente. El incumplimiento será sancionado en conformidad con la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos⁴.

Perú

Respecto a los gobiernos regionales y gobiernos locales, la Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal impone un límite al saldo de la deuda total del 100% respecto a los ingresos corriente totales. La variación porcentual anual del gasto no financiero no debe ser mayor a la variación porcentual del promedio móvil de cuatro años de los ingresos anuales, contados a partir del segundo año previo a cada año fiscal correspondiente. Para este fin no se considerarán las transferencias de partidas destinadas a proyectos de inversión pública. Por último, la ley permite que los gobiernos regionales y los gobiernos locales obtengan financiamiento por operaciones de endeudamiento externo únicamente con el aval del Estado y solo si los recursos se destinan a infraestructura pública.

⁴ Las entidades federativas están obligadas a prever recursos para atender a la población afectada por los daños causados a la infraestructura pública estatal ocasionados por desastres naturales. El monto mínimo es de al menos el 10% de la aportación realizada por la entidad federativa para la reconstrucción de infraestructura dañada que en promedio se registre durante los último cinco ejercicios fiscales. Respecto a los servicios personales, se establece un límite que resulte de multiplicar el monto aprobado del presupuesto de egresos del año inmediato anterior, una tasa de crecimiento equivalente al valor que resulte entre el 3% de crecimiento real y el crecimiento real del PIB señalado en los Criterios Generales de Política Económica. En caso que disminuyan los ingresos presupuestados, la entidad deberá aplicar ajustes en el gasto en el siguiente orden: comunicación social, gasto corriente que no constituya subsidio entregado directamente a la población y gasto en servicios personales.

Tabla N°5: Cuadro resumen de las reglas y controles al endeudamiento subnacional

País	Año	Límite al endeudamiento subnacional
Argentina	2004	Los servicios de la deuda instrumentada no deben superar el quince por ciento (15%) de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios (límite actualmente suspendido).
Brasil	2000	Los gobiernos subnacionales no pueden emitir deuda u otorgar garantías sin la autorización del Ministerio de Hacienda contando, asimismo, con un tope de deuda aprobado en el Senado.
Ecuador	2010	Los gobiernos autónomos descentralizados no podrán endeudarse más del 200% respecto a sus ingresos totales anuales y el pago por servicio de la deuda no deberá superar el 25% de los ingresos totales anuales sin incluir endeudamiento.
México	2016	Sólo se podrán contraer obligaciones cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a refinanciamiento o reestructura. El Gobierno Federal podrá garantizar deuda de los Estados y municipios si existe un contrato celebrado, si afectan participaciones federales (que sean suficientes) y si ésta no rebasa el 3.5% del PIB.
Perú	2013 (complementado con el Decreto Legislativo del 2016)	La relación del saldo de la deuda total y el promedio de los ingresos corrientes de los últimos 4 años no debe superar el 100% y la diferencia entre el ingreso corriente y el gasto corriente no financiero no debe ser negativa.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión realizada.

CONCLUSIONES FINALES

La posibilidad de endeudamiento subnacional y sus mecanismos de coordinación han sido de los tópicos más discutidos en lo que se refiere a relaciones fiscales intergubernamentales y los procesos de descentralización. La justificación habitual del endeudamiento se relaciona con suavizar el ciclo del gasto público (evitando la política fiscal procíclica) y el financiamiento de gastos en capital e infraestructura.

Como se ha resaltado durante este documento, la posibilidad de endeudamiento junto con los mecanismos que la regulan no resultan independientes de las funciones que se le asignen a

los niveles de gobierno. Existe una fuerte interrelación entre los mecanismos de coordinación y control de endeudamiento subnacional con aquellas instituciones que regulan las finanzas públicas en un sector público multinivel. Estos tres tipos de instituciones son aquellas que regulan la distribución de competencias y funciones entre los diferentes niveles de gobierno; las que reglan la programación, aprobación y ejecución del presupuesto; y, por último, aquellas que regulan los mecanismos de rendición de cuentas y de difusión de la información fiscal.

Por el lado de la distribución de funciones se recomienda una clara y específica delimitación de las competencias políticas que corresponden a cada nivel de gobierno. Estos principios, que usualmente se encuentran en los textos constitucionales, requieren habitualmente un mayor grado de precisión que suele incluirse en normas de rangos inferiores. Esta clara delimitación es sumamente importante para evitar conflictos de funciones, superposiciones de competencias y duplicación en las erogaciones que puedan afectar las ganancias de eficiencia que se persiguen con la descentralización.

A principios de la última década, los gobiernos subnacionales de los países más descentralizados de América Latina habían alcanzado niveles considerables de endeudamiento, que posteriormente se fueron mitigando producto de controles, reglas e intervenciones de los gobiernos centrales. Por su parte, los países desarrollados tienen mayor historial en el tema, incluso mostrando niveles de deuda claramente superiores a los de la región.

Con las dificultades enfrentadas a raíz de los altos niveles de deuda alcanzados, se fueron adoptando distintas medidas para controlar y restringir el endeudamiento. En América Latina se ha recurrido por lo general a imponer límites legales, mientras que en los países de la OCDE se han empleado también procedimientos administrativos.

En el último período, hasta el año 2014, en la mayoría de los países de América Latina las deudas subnacionales han bajado o se han mantenido relativamente estables durante el periodo, y no parecen hoy en día crear fuertes riesgos de sostenibilidad fiscal al nivel agregado. Sin embargo, cuando se analiza en forma desagregada (Jiménez y Ter Minassian, 2016) hay casos puntuales de GSNs con deudas elevadas, y vulnerables a shocks adversos, especialmente en las tasas de cambio o de interés. En varios países, los GSNs están también acumulando pasivos contingentes o futuros (por ejemplo, para pensiones para sus empleados) que pueden crear riesgos de sostenibilidad fiscal en el más largo plazo.

Entre las justificaciones más habituales del endeudamiento público puede señalarse la necesidad de orientar el endeudamiento al gasto en inversión pública. Principalmente, lo anterior responde a su fuerte vínculo con el crecimiento productivo, su rentabilidad en el largo

plazo y a la equidad intergeneracional que permite que el beneficio de este tipo de gasto sea aprovechado por generaciones futuras.

La existencia o posibilidad de rescates de los GSN más endeudados por parte del GC puede generar riesgos macroeconómicos, provocando además problemas de riesgo moral por parte de los gobiernos subnacionales que además recurren a financiamiento de privados.

Por otro lado, la disciplina del mercado tampoco pareciera ser la panacea, ya que podría potenciar los problemas de selección adversa. Específicamente el rol de las calificadoras de riesgo nos permite observar su relevancia para los acreedores privados en la toma de decisiones respecto al acceso o restricción al crédito que otorgan a los gobiernos subnacionales. Generalmente un gobierno con una baja calificación crediticia enfrentará altas tasas de interés y otro tipo de dificultades para acceder al crédito.

En principio, sistemas “cooperativos” de control de endeudamiento, donde los límites al endeudamiento subnacional son definidos en base a negociaciones entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, podrían facilitar un acceso al endeudamiento coordinado, evitando políticas procíclicas y endeudamiento excesivo.

BIBLIOGRAFÍA

Bevilaqua, A. (2002). *State Government Bailouts in Brazil*. Research Network Working Paper R-441. IDB.

CEPAL (2016). *Panorama fiscal para América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.

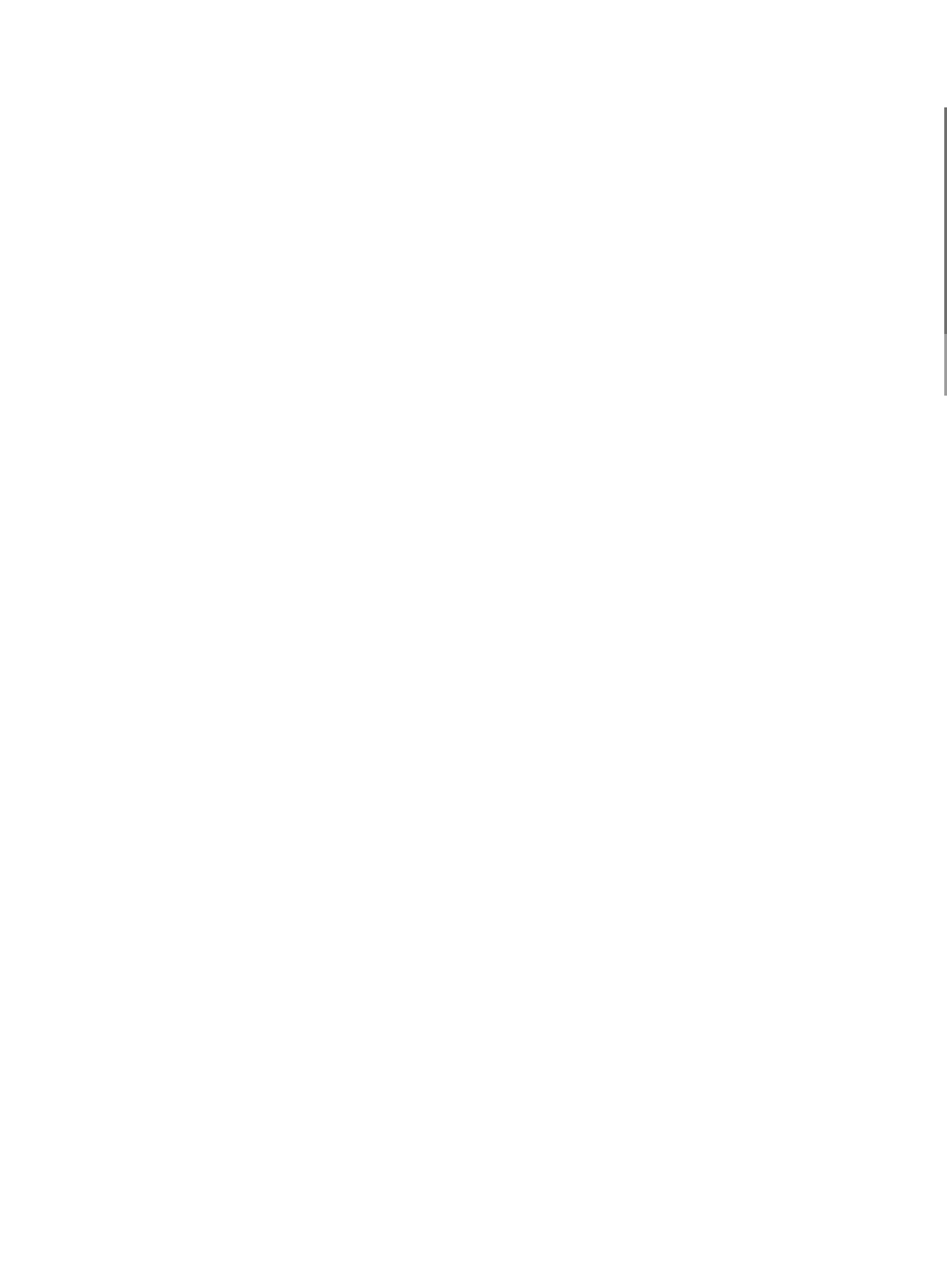
CEPAL (2016). *Estudio económico para América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal.

Gómez Sabaini, J.C. y Jiménez, J.P. (2011). *El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos*. Serie Macroeconomía del desarrollo, núm. 111 Santiago: CEPAL.

Hernaiz, D., Pineda, E. y Rasteletti, A. (2013). *Inversiones públicas y reglas fiscales*. Resumen de políticas IDB-PB-200, BID.

International Monetary Fund (2009). “Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances”.

- Izquierdo, A. (inédito). *El caso de la deuda pública en Jalisco: cómo se transitó de la fragilidad financiera a una mejor calidad crediticia*.
- Jiménez, J. P. y Ter Minassian, T. (2016). *Política fiscal y ciclo en América Latina: el rol de los gobiernos subnacionales*. Serie Macroeconomía del Desarrollo núm. 173. Santiago: CEPAL.
- Kopits, G., Jiménez, J. P. y Manoel, A. (2000). "Responsabilidad fiscal a nivel subnacional: Argentina y Brasil". Documento presentado para el XXII Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL.
- Melamud, A. (2010). *Reglas Fiscales en Argentina: el caso de la ley de responsabilidad fiscal y los programas de asistencia financiera*. Serie Gestión Pública núm. 71. Santiago: CEPAL.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. Nueva York McGraw-Hill.
- Rezende, F. y Veloso, J. (2012). Intergovernmental Transfers in Subnational Finances, en Brosio, G. y Jiménez, J. P. (eds.), *Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations*.
- Rodden, J., Eskeland, G. y Litvack, J. (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge: MIT Press.
- Ter Minassian, T. y Jiménez, J. P. (2011). *Macroeconomic challenges of fiscal decentralization in Latin America in the aftermath of the global financial crisis*. Serie Macroeconomía del Desarrollo núm. 112. Santiago: CEPAL.
- Ter Minassian, T. (1997). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington D.C.: IMF.
- (2007). Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline? OECD Journal on Budgeting, Vol. 6, No. 3, OECD.



El endeudamiento en La descentralización fiscal de los gobiernos subnacionales en el área Pacífico-Andina

Carmen Schlotfeldt Leighton*

RESUMEN

En el marco del proceso de descentralización fiscal en Chile, este documento tiene como objetivo revisar modelos de endeudamiento a nivel de gobiernos regionales en cuatro países latinoamericanos: Colombia, Ecuador, Perú y Chile. Para ello, el escrito se divide en tres partes.

La primera parte tiene como objetivo contextual la identificación, desde la discusión teórica y conceptual reciente, de los principales elementos que sustentan el otorgamiento de atribuciones de endeudamiento a los gobiernos subnacionales. La segunda parte aborda los principales aspectos de los procesos de descentralización fiscal en los países seleccionados realizando un análisis comparado de sus principales hitos. Finalmente, en la tercera se revisan los marcos regulatorios específicos sobre el endeudamiento a nivel subnacional, el tipo de acreedores y modalidades de acceso a los mercados de capital y los límites al endeudamiento para cada uno de los países.

INTRODUCCIÓN

Los procesos de descentralización se fundamentan en algunos elementos centrales: un acercamiento rápido y oportuno a la toma de decisiones, más cercano a la gente; la adecuación de las políticas públicas a la heterogeneidad de su demanda territorial; una descongestión de un grupo de funciones en el nivel central, disminuyendo una macrocefalia del estado; y la búsqueda de mayor eficiencia en la prestación y el financiamiento de la prestación de bienes

* Asesora de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Licenciada en Ciencias Económicas, Pontificia Universidad Católica (PUC) de São Paulo, Brasil, Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente PUC, Chile.

públicos con objetivos de cohesión y desarrollo territorial. Lo anterior significa grados de autonomía -política, funcional y financiera- que se acercan a modelos de tipo federal, lo que a priori podría parecer contrario a implementar reformas descentralizadoras en países unitarios. Sin embargo, se puede observar que, en general, y en particular en los países unitarios que aquí se revisan tal cual como lo planteara Mardones (2008), los Estados capitalizan la aplicación de principios de federalismo en sus procesos de descentralización sin pasar, sin embargo, por un cambio de régimen.

En el escenario descentralizador entonces, ante un cúmulo de competencias transferidas a los gobiernos regionales y municipales cuya continuidad democrática dependerá de la decisión ciudadana, aparece como indispensable la disponibilidad oportuna y adecuada de recursos financieros con el fin práctico de tener mayor autonomía, a fin de asegurar una mayor eficiencia en la asignación de recursos públicos -entre otras cosas y fundamentalmente- en la entrega de servicios sociales a una comunidad. Los componentes políticos y administrativos de la descentralización deben ir acompañados de la facultad de identificar, fiscalizar, y -sobre todo- financiar las funciones transferidas a los gobiernos subnacionales, teniendo, a lo menos, grados de autonomía para la toma de decisiones en esas materias. La descentralización fiscal entonces, y en términos simples, alude al proceso intencionado a través del cual se realiza la transferencia de recursos, principalmente financieros, desde la administración nacional o central de un Estado hacia los niveles de administración subnacional.

Es más, se sustenta una teoría secuencial de la descentralización, señalando que sus componentes fiscal, administrativo y político son factores determinantes en la evolución del equilibrio intergubernamental de poder, y dependiendo del diseño institucional del proceso de descentralización -el momento en que estos componentes se implementan y en qué secuencia-, las autoridades subnacionales podrán ver reforzado (o no) su poder (Falletti, 2005). Así, es de consenso definir la descentralización como un conjunto de reformas dirigidas a la transferencia de responsabilidades, recursos y autoridad desde el gobierno central hacia gobiernos subnacionales autónomos. Esta definición subraya el concepto y la distinción como un principio donde la lealtad primaria de las autoridades sub nacionales no será más hacia el gobierno central, sino a la ciudadanía local o regional, según corresponda (Mardones, 2008).

Más específicamente, la descentralización fiscal se refiere al conjunto de políticas diseñadas para aumentar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. Las políticas, por su parte, pueden asumir diferentes formas institucionales, tales como un aumento de las transferencias del gobierno central en conjunto con una disminución de su condicionamiento;

la creación de nuevos impuestos subnacionales o la delegación de la autoridad tributaria que era anteriormente nacional (Falletti, 2005); y, por último, pero no menos importante, la capacidad de endeudamiento, tema que aquí se revisa. Finalmente, se postula que existirá mayor descentralización fiscal en la medida en que los gobiernos subnacionales puedan generar ingresos propios y/o el grado de condicionamiento que el gobierno central impone sobre el uso de los recursos subnacionales (Vial, 2012).

La definición anterior nos lleva a revisar una pregunta fundamental: ¿cuáles serían los fundamentos para propiciar capacidades de endeudamiento a nivel subnacional? Ello en el entendido que esta atribución no es excluyente de las otras formas institucionales, las cuales pueden ir aparejadas en proporciones –más o menos– definidas, y todas ellas articuladas en un sistema integrado de política de descentralización fiscal. El análisis de esta opción, así como de sus mecanismos de coordinación, resulta esencial en lo que se refiere a las relaciones fiscales intergubernamentales. La justificación habitual del endeudamiento es su uso para suavizar el ciclo del gasto público (evitando las políticas fiscales procíclicas) y financiar gastos de capital e infraestructura (CEPAL, 2017).

Desde lo conceptual, la descentralización de las finanzas públicas se ha sustentado en el aumento de la eficacia en la prestación de los servicios públicos. Tal como lo señala Oates en el 2006 (citado por Grazzi y Jaramillo, 2010)), tal eficacia se basa en cuatro elementos fundamentales: la mejor posición de los gobiernos subnacionales en adaptar el suministro de servicios públicos al territorio –en términos espaciales– y a las necesidades de sus habitantes; el acceso a la información de los individuos, quienes libremente podrán moverse para buscar la opción que mejor se adecue a sus preferencias; y la competencia que se genera entre gobiernos descentralizados, propiciando, en teoría, una prestación más eficiente de los servicios bajo el supuesto de que la competencia, la información y la transparencia aumenta la calidad de la prestación de servicios públicos (Grazzi y Jaramillo, 2010). Finalmente, y en cuarto lugar, “la descentralización puede estimular la experimentación y la innovación en la medida que las distintas jurisdicciones tienen libertad para adoptar nuevos enfoques de políticas públicas. Cuando una mejor forma de prestar un servicio es descubierta por una jurisdicción, otras jurisdicciones la seguirán, obteniendo así una tasa de ejecución global más eficaz” (Grazzi y Jaramillo, 2010).

Como lo indica el Panorama Fiscal de América Latina y El Caribe 2017, el acceso a crédito amplía el espacio fiscal subnacional y la posibilidad de endeudamiento público a ese nivel. Añade que el acceso al crédito cobra relevancia si se tienen en cuenta las grandes disparidades

territoriales, además de las asimetrías verticales y horizontales, que existen dentro de los países de la región (CEPAL, 2017). Es más, desde el punto de vista territorial, en un análisis efectuado por el Banco Interamericano para Chile, se sustenta que “la concentración de recursos y decisiones de gasto en el gobierno nacional parece no haber promovido un desarrollo territorialmente equilibrado a lo largo del país, sino más bien parece haber contribuido a una excesiva aglomeración urbana, congestión y contaminación del aire en la región metropolitana de Santiago (Pineda, Ter-Minassian, Ahmad y Letelier, 2015).

La temática del endeudamiento subnacional en América Latina tiene más de veinte años de desarrollo; ya a fines de los 90 el Banco Mundial (1999) apuntaba sobre la importancia del acceso de los gobiernos subnacionales a los mercados financieros, señalando tres razones principales: en primer lugar, para financiar un cuantioso gasto de capital, indicando que es ineficiente financiar esas inversiones de capital incrementando los impuestos y, por otro lado, precisando que como los beneficios de esas inversiones suelen verse al largo plazo, por razones de equidad cabe pensar que el costo del financiamiento debe recaer en parte sobre las futuras generaciones y donde los mercados de capital ofrecen ese vínculo intertemporal. En segundo lugar, indica que el acceso de los gobiernos subnacionales a los mercados financieros puede promover la responsabilidad en la esfera política (Banco Mundial, 1999). De ser las autoridades subnacionales elegidas democráticamente, tanto la teoría como la experiencia práctica apuntan a la importancia de asignar fuentes de recursos propios a dichos niveles de gobiernos y aumentar, por esta vía, la responsabilidad de éstos frente a sus electores, fomentando así la eficiencia de los gastos (Pineda, Ter-Minassian, Ahmad y Letelier, 2015). En tercer lugar, los planteamientos del Banco Mundial indicaban un rol al mercado de capital, señalando que la determinación del precio del capital podía poner de manifiesto también el insatisfactorio desempeño de esos gobiernos a través del aumento de las tasas de interés o simplemente de la imposibilidad de obtener financiamiento; con ello habría una suerte de autocontrol de los gobiernos subnacionales a un endeudamiento responsable (Banco Mundial, 1999).

De la revisión de planteamientos se puede afirmar que la atribución de endeudamiento no es a priori ni buena ni mala; sin embargo, el acceso directo a los mercados de capital puede constituirse en un complemento importante de la delegación de facultades fiscales a las autoridades subnacionales. Ello es reafirmado por aquellos que indican que, de ser otorgada la facultad de endeudamiento, esta debe ser adecuadamente diseñada, de manera de garantizar que se aumenten los beneficios en materia de eficiencia y gobernabilidad, garantizando así la descentralización. Es de amplio consenso afirmar que una descentralización financiera eficaz exige un marco normativo bien diseñado.

Como se verá a continuación, los tres países analizados, Perú, Colombia y Ecuador, contemplan el endeudamiento a nivel subnacional como uno de los mecanismos de descentralización del financiamiento fiscal, cuyo propósito es que los gobiernos cumplan con su cometido social y esencialmente como un mecanismo para financiar gastos de capital e infraestructura. Es más, la capacidad de endeudamiento está prevista a nivel constitucional y luego en leyes específicas que definen y establecen el concepto de deuda pública sub-nacional; al mismo tiempo, la obligación que un gobierno subnacional adquiere de pagar o reintegrar a otro ente por concepto de préstamos.

Por el contrario, para los gobiernos subnacionales en Chile este ha sido y es un mecanismo inexistente -o casi inexistente- en la legislación vigente; de hecho, no se contempla a nivel constitucional. Sin embargo, debe señalarse que ha habido excepciones, y estas han sido específicamente autorizadas por ley. Como lo indican Pineda, Ter-Minassian, Ahmad y Letelier (2015), "hay evidencia de que varios municipios se han endeudado a través de retrasos en los pagos a sus proveedores, o en las contribuciones al FCM o a los fondos de pensiones para sus empleados. Sin duda, debilidades en la gestión financiera y la transparencia de las cuentas municipales han facilitado este -así denominado por los autores- *endeudamiento oculto*". Para los gobiernos regionales, entretanto, no existe ningún tipo de endeudamiento previsto en la legislación vigente en el país.

El proceso de descentralización en Chile y el marco regulatorio consecuente, comparado con los tres países revisados, ha sido el de más largo desarrollo; ello se puede verificar más adelante en este documento al revisar los hitos legales que lo definen. No obstante lo anterior, los esfuerzos van encaminados con el firme propósito de profundizar y recorrer este camino. En materias de descentralización fiscal es necesario señalar que, para el caso de Chile, específicamente en el gobierno de la Presidenta Bachelet (2014-2018), se ha impulsado una agenda de profundización de la descentralización, intentando reducir gradualmente los efectos negativos de la centralización, pero resguardando su impacto positivo sobre la gestión macroeconómica y fiscal. Para ello, la agenda propone tres objetivos principales: reducir desigualdades en la provisión de los servicios públicos esenciales; fomentar el desarrollo sostenible de las zonas rezagadas, con una agenda de crecimiento inclusivo y más verde; y, asegurar que la descentralización sea compatible con el mantenimiento de la disciplina fiscal a lo largo del ciclo y con la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo (Pinedas, Ter-Minassian, Ehtisham y Letelier, 2015).

La agenda de gobierno también gestó la conformación, entre otras cosas, de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, la cual, en su informe resultante,

establece propuestas en diversas materias, una de las cuales es la de descentralización fiscal. El informe emanado de dicha comisión¹ señala específicamente una indicación orientada a generar la autorización para que los gobiernos regionales puedan endeudarse y/o emitir bonos, estableciéndose un umbral donde el pago anual total de la deuda no supere el 7% del presupuesto anual. Varias de las orientaciones contenidas en el informe han sido recogidas en proyectos de ley; sin embargo, estos todavía no han sido aprobados.

Es interesante mencionar que en los países analizados existieron comisiones similares, también orientando su conformación a dar respuestas al análisis y propuesta sobre la agenda de descentralización. A modo de ejemplo, y específicamente en materias de descentralización fiscal, se puede mencionar la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, conformada en 1997 en Colombia (Konrad Adenauer, 2010), o en el caso del Perú, la conformación de la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal del año 2010, que contó con la participación de varios organismos de cooperación internacional².

A la luz de la revisión conceptual y el análisis de los países materia de comparación en este documento, se pueden extrapolar algunas experiencias, algunas de las cuales se aprecia que han sido –y están siendo– tomadas en consideración en el país. En primer lugar, la cautela de asumir un enfoque gradualista que apunte a garantizar y controlar el manejo responsable de las finanzas públicas regionales y, por ende, mantener los equilibrios macroeconómicos; para ello se revisará los límites al endeudamiento en las experiencias de Colombia, Ecuador y Perú. No menos importante que lo anterior, la experiencia del endeudamiento en estos países indica que la gradualidad también tiene relación con las disparidades existentes en las capacidades de gestión administrativa de algunos –o muchos– gobiernos regionales. Implicará, por lo tanto, resguardar que la descentralización del gasto sea realizada de forma gradual y asimétrica, habiendo realizado para ello una evaluación de las capacidades existentes con criterios claros y transparentes.

¹ El informe, cuyo título es "Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile; Hacia un País Desarrollado y Justo", de octubre de 2014, aborda una hoja de ruta de medidas esenciales para implementar la agenda de descentralización, entregando orientaciones sobre el marco constitucional y político; sobre la descentralización administrativa; sobre la descentralización fiscal y económica; del fortalecimiento de capacidades locales y regionales; y de la participación ciudadana y control democrático.

² Esta comisión contó con el apoyo de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, el programa Gobernabilidad e Inclusión de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ), la Cooperación Técnica Belga, la Cooperación Andina de Fomento (CAF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Unión Europea.

Los procesos de descentralización de los países estudiados no han estado exentos de dificultades, y en materia de endeudamiento exigieron desarrollar cuerpos normativos y varias precisiones en el camino, con indicaciones sobre límites al endeudamiento, transparencia –y control– de cuentas fiscales, y definiendo, también, los modelos de gobernanza para el endeudamiento. Para ello resulta relevante revisar cómo se ha dado el proceso de descentralización y, en este marco, la descentralización fiscal, en el grupo de países.

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN ECUADOR, PERÚ Y COLOMBIA

Se puede afirmar que en los países revisados, la descentralización fiscal a nivel de los gobiernos subnacionales está referido a un conjunto de políticas y/o instrumentos visualizando dos elementos fundamentales: el primero, un aumento de los ingresos, donde el indicador de descentralización fiscal será más alto, mientras mayor sea el peso relativo de los ingresos propios levantados por el gobierno subnacional respecto de sus ingresos totales (Granados y Rodríguez, 2013). El segundo se relaciona con el aumento del peso relativo de la autonomía a través de mayores ámbitos de asignación de gastos, y donde se considera que existe un mayor nivel de descentralización fiscal mientras mayor sea el peso relativo de los gastos de decisión de los gobiernos subnacionales respecto del gasto público total; y, dentro de este último, aumentar el peso relativo del gasto de decisión regional no condicionada (Granados y Rodríguez, 2013).

Como se verá, estas políticas pueden asumir diversas formas institucionales, tales como “un aumento de las transferencias del gobierno central, la creación de nuevos impuestos subnacionales o la delegación por parte del gobierno nacional de autoridad impositiva a los gobiernos subnacionales” (Ropert, 2011); y, para el caso de los tres países analizados y al contrario de Chile, la atribución de endeudamiento.

Es importante señalar que, desde el punto de visto del gasto –y como lo señalan Grazi y Jaramillo (2010)–, en la actualidad y en todo el mundo una creciente proporción del gasto público total se ejecuta a nivel subnacional, tanto a nivel intermedio como en el ámbito local. En general en Latinoamérica los países iniciaron procesos de descentralización fiscal hace dos décadas, siendo un consenso político la necesidad de transferir algunas funciones y recursos asociados desde los gobiernos centrales a los subnacionales. El consenso ha conducido también a una seguidilla de reformas orientadas a regular la elección democrática de autoridades subnacionales, aparejado la regulación de sus atribuciones y, al mismo tiempo, el resguardo

que permita asegurar la prudencia y el buen manejo fiscal de las entidades territoriales (BID, 2010).

Se expone a continuación cómo han sido los procesos de descentralización de los tres países revisados, basándose en los principales momentos de promulgación de cuerpos normativos que lo definen y, específicamente, vinculado al análisis de la competencia de endeudamiento de los gobiernos a nivel regional.

PRINCIPALES HITOS DEL PROCESO

En los países revisados el proceso de descentralización se inician en los 80, y donde los organismos de cooperación internacional, como se ha constatado, tuvieron un rol impulsor –o al menos de fundamentación– que pareciera relevante. Pero no es hasta las últimas décadas, donde se observa un afianzamiento de los procesos, reconociéndose que ha sido un tema que ha tomado su maduración política y técnica, que ha intentado ser gradual o bien ir corrigiendo los vacíos o mecanismos de control no previstos inicialmente, y de definición de mecanismos de endeudamiento y de transparencia y control, todo ello a diferentes ritmos y cada quién siguiendo caminos estratégicos particulares.

Los procesos desencadenan y consolidan improntas normativas que van encaminados a establecer la descentralización, tal como se ha adelantado, en una triple dimensión: la elección directa y democrática de sus autoridades; el proceso de traspaso de competencias desde el gobierno central a gobiernos regionales o sus equivalentes; y para la promoción de la descentralización fiscal. Estas tres vías estratégicas aparecen como los denominadores comunes a dichos procesos, no obstante no han estado exentos de dificultades; por razones histórico-políticas y político-técnicas particulares de cada país, han avanzado unos más, otros menos y en distinto orden. En algunos países la descentralización de competencias ha iniciado el proceso: en el caso de Chile, inicialmente, con la transferencia en materias de planificación territorial, en el caso de Perú indirectamente y en Colombia explícitamente, pues se priorizó el proceso de descentralización fiscal en forma previa al traspaso de competencias.

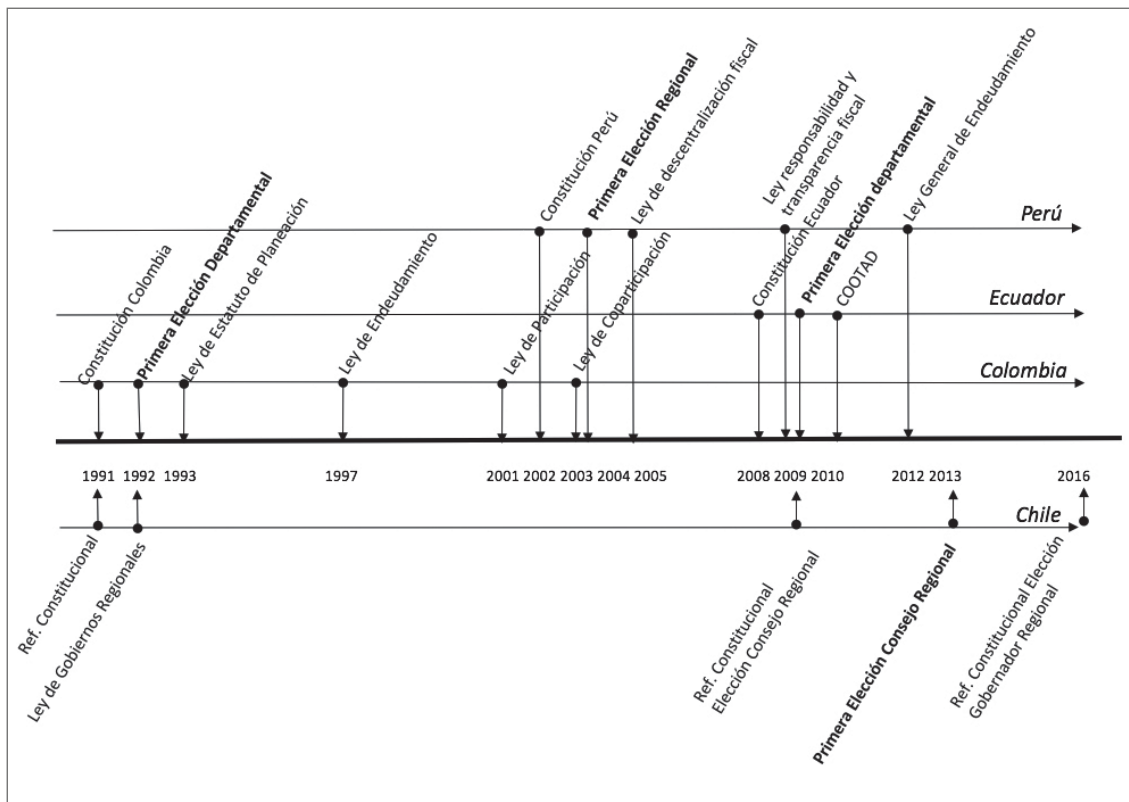
Para revisar este proceso parece importante indicar, a modo de comparación, cuáles han sido los principales hitos en los procesos de descentralización de estos tres países. Ello sin dejar de asumir que en cada caso la aproximación ha sido disímil, con aciertos y/o reorientaciones, con políticas incluso reactivas que se vuelcan nuevamente a mecanismos casi recentralizadores, como lo ha sido el caso de Colombia, para a partir de allí insertar la revisión de los procesos de descentralización fiscal. No obstante el análisis es de tipo general, ello ha sido necesario

porque, como se señaló, dos países iniciaron el proceso descentralizador desde la política fiscal: en el caso de Colombia, con una primera ley de descentralización fiscal en 1983 y, en el caso de Perú, de una manera distinta, se podría decir indirecta, pero igualmente efectiva, que fue el establecimiento del canon, y fundamentalmente del canon minero. Este pasa a constituirse en la más importante fuente de ingresos por el enorme volumen de recursos que genera para las zonas donde se distribuye (Ley N°27.506 del 2001), aumentando de esa forma la autonomía fiscal de los gobiernos regionales.

El cuadro N°1 a continuación muestra, esquemáticamente, para Ecuador, Colombia, Perú y Chile, los principales hitos del proceso histórico de descentralización. Se constata un largo proceso de descentralización colombiano, destacándose por ser el primero de los cuatro países en iniciarlo, promulgando ya en el año 1983 una ley de descentralización fiscal. El proceso de descentralización colombiana ha enfrentado varios problemas en el camino, sobre todo de equilibrios fiscales; ello trajo como consecuencia una serie de normativas correctivas y -finalmente, en 2003- la dictación de una ley de responsabilidad fiscal. Cabe destacar que de los tres países revidados, dos de estos, Perú y Colombia, tienen leyes específicas para el endeudamiento sub nacional; Colombia en el año 1997 -de los cuatro países, el pionero- y Perú ocho años después, en el 2004.

Para el caso de Perú se aprecia un rápido proceso de descentralización, donde los hitos de reforma constitucional, de leyes para la elección democrática de autoridades y de gobiernos regionales se suman, en un corto período de cuatro años -desde el 2002 al 2004-, a las leyes de descentralización fiscal. Ecuador, que inicia su proceso en el 2004, el más tardío de los tres países revisados, establece tres grandes reformas -constitucional, de autonomía y descentralización y de responsabilidad fiscal-, las que son dictadas en ese mismo año.

Cuadro N°1: Principales hitos del proceso de descentralización; casos de Perú, Ecuador, Colombia y Chile



Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, la descentralización a nivel de gobiernos regionales en Chile ha sido un proceso largo -casi 25 años-, todavía inconcluso y no exento de dificultades. Como se puede apreciar en el cuadro N°1, fue iniciado tempranamente, en 1991, con la reforma constitucional que crea los gobiernos regionales; luego en el 2009 la reforma sobre elección de consejeros regionales y la última reforma el año 2016 que corresponde a la elección directa del gobernador regional. Para el caso de Perú, las autoridades regionales fueron electas democráticamente por primera vez en el año 2002, en Colombia el año 1992 y en Ecuador el 2009.

En el mismo cuadro también se puede apreciar que no es hasta el año 2002 cuando se consolida un largo proceso de descentralización en el Perú³, el que se expresa en el capítulo XIV de la Constitución de 1993 (Ley N°27.680, de Reforma Constitucional del Capítulo XIV sobre Descentralización, Marzo de 2002) (Vega, 2008). Allí se establece la división territorial del país en regiones, departamentos, provincias y distritos, confirmando asimismo la autonomía política, económica y administrativa de las regiones y definiendo sus órganos y autoridades (presidencia y consejos regionales), que son elegidas por sufragio directo por un período de cuatro años. También se establecen allí las competencias y las bases del régimen económico de los gobiernos regionales y municipales, entre los cuales se destaca un tipo de renta específica denominado el canon⁴.

A partir de ese momento se desencadena la promulgación de una serie de normas, en la que se destacan: la Ley de Elecciones Regionales (Ley N°27.683 de marzo de 2002); la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N°27.783 de julio de 2002); la Ley de Elecciones Regionales (Ley N°27.783 de julio de 2002); la Ley de Demarcación y Organización Territorial (Ley N°27.795 de julio de 2002); y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N°27.867 de noviembre de 2002). El proceso culmina en noviembre del año 2002 con la primera elección directa de autoridades regionales del Perú (Vega, 2008).

En dicho contexto, el proceso de descentralización fiscal del Perú tiene como impulso el contexto de descentralización señalado, que si bien se inicia en 1993, se reinicia en el 2002 cuando se establecen la estructura actual, competencias y recursos para los niveles sub-nacionales y el regional en particular. En los dos años subsiguientes se define el régimen presupuestal del Perú con la promulgación de la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada (Ley N°28.059, en agosto de 2003) y la Ley de Descentralización Fiscal (Ley de Descentralización Fiscal, Decreto Legislativo N°955 de febrero de 2004). En ese marco, y tal como se verá más

³ El proceso de descentralización se inicia en 1993 con la Nueva Constitución Política del Perú y continúa con la Ley N°26.922, Ley Marco de Descentralización (de febrero de 1998), pero no es hasta el año 2002, con la Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV sobre Descentralización, cuando esta se hace efectiva con la creación de regiones y elección de autoridades correspondientes.

⁴ El canon se establece en la ley del mismo nombre, Ley N°27.506, la cual señala en su artículo primero la definición de canon como la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidas por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales. El art. 2° establece que la distribución del canon es en favor de las municipalidades y gobiernos regionales, centros poblados y comunidades en cuya circunscripción se hallan dichos recursos en conformidad con lo establecido por el art. 77° de la Constitución. La mencionada Ley establece el canon para los siguientes recursos naturales: mineros, hidrocarburos, gasífero, hidro-energético, pesquero y forestal; no obstante, el art. 3° establece la indicación de que la inclusión de otros tipos de canon exigirá una ley que la cree.

adelante, se establece la Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento, el cual regula el proceso de endeudamiento público.

En el caso de Colombia, la reforma constitucional de 1991 que define a Colombia como un “Estado organizado de forma unitaria, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales; estableciendo, de esta manera, que la administración no se enfoca en un solo ente de carácter nacional absolutista, sino que está distribuida entre entidades territoriales, especializadas, de servicios y, también, entre ciertas entidades particulares que, conforme a la ley, se encuentran facultadas y aptas por su experiencia para desarrollar ciertas actividades administrativas, propias del Estado, lo cual se conoce como descentralización por colaboración” (Pinedas, Ter-Minassian, Ehtisham y Letelier, 2015). En esta modificación se le otorga a los entes territoriales la autonomía para desarrollar actividades administrativas propias del mismo en el marco de sus competencias y obligaciones constitucionales, y –asimismo y específicamente en materias fiscales– el endeudamiento de las entidades territoriales sub-nacionales. No es materia de análisis aquí, pero es importante señalar que hoy, en los hechos, la facultad que otorgó la modificación constitucional del 91 se ve limitada por disposiciones legales del poder legislativo e incluso del ejecutivo, que han conllevado a que todas las acciones o actividades se centralicen nuevamente, fortaleciendo el presidencialismo (García, Colmenares y Rolon, 2014).

Si bien la descentralización de Colombia tiene en los postulados de la Constitución de 1991 cuatro grandes dimensiones: la organización territorial, la autonomía para la gestión descentralizada ejerciendo las competencias que les correspondan, gobernarse por autoridades propias y administrar los recursos y establecer los tributos y endeudamiento para el cumplimiento de sus funciones. En este contexto se aprobó el Estatuto de Planeación en 1994, la Ley de Endeudamiento en 1997, la Ley de Particiones en el 2001 y, finalmente, la Ley de Responsabilidad Fiscal en el año 2002, como una reacción a la necesidad de controlar el endeudamiento y la indisciplina fiscal que aquejó al país en el período.

Finalmente, para el caso de Ecuador, la nueva Constitución Política del año 2008 plantea, al igual que las modificaciones en las cartas magnas de Perú y Colombia, los lineamientos generales sobre la organización territorial del Estado (título V). Se vincula a este modelo territorial la autonomía de los gobiernos descentralizados, y define sus competencias; específicamente el art. 238 indica que los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) gozarán de autonomía política, administrativa y financiera. Consecuente al mandato constitucional, en el año 2008 fue promulgado el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el cual establece el modelo de descentralización del país, otorgándole el carácter

de obligatorio, progresivo y definitivo, reafirmando la autonomía política, financiera y administrativa de los gobiernos autónomos descentralizados. Para afianzar el proceso se creó el Sistema Nacional de Competencias, todo ello consagrado en la Constitución de la República del Perú el mismo año (SENAPLADES, 2014).

Por su parte, la descentralización fiscal en Ecuador, que también, como en el caso de Colombia, constituye un “soporte o pilar fundamental de la descentralización, realiza modificaciones que van en la línea de mejorar la autonomía fiscal de los diferentes niveles de gobierno, conservando sin embargo las características de relativa dependencia de los aportes que proviene del Presupuesto General del Estado” (Serrano, 2011). Más específicamente, es en la Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal donde se contemplan los límites y requisitos para el endeudamiento tanto de provincias como municipios, entregando señales de claros controles fiscales para prevenir el sobreendeudamiento (Serrano, 2011; SENAPLADES, 2014).

En el caso de Ecuador parece interesante destacar que es en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en su artículo 5º, donde se define la autonomía financiera como el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados a recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General del Estado (PGE), así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la constitución y la ley. Además, el art. 217º del COOTAD determina que con el producto de todos sus ingresos y rentas, cada GAD formulará el fondo general de ingresos, con cargo al cual se atenderán todos sus gastos. Especial mención sobre la garantía de autonomía es lo que figura en el artículo 6 del mismo código orgánico cuando indica que ninguna función del Estado, ni autoridad extraña, puede interferir en los asuntos políticos, administrativos o financieros de los GAD, salvo que lo prevean la constitución y las leyes de la república.

Se puede señalar a modo de síntesis que, para el Ecuador, el proceso de descentralización fiscal ha sido dirigido desde el nivel central y define el desplazamiento de competencias fiscales -de ingresos y gastos públicos- hacia un nivel subnacional de gobierno. Se basa en la asignación por niveles de gobierno de responsabilidades de gasto; facultades tributarias; sistema de transferencias adecuado para superar desequilibrios fiscales vertical y horizontal; y reglas claras para la utilización del endeudamiento subnacional con responsabilidad. Es en la Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal donde se contemplan los límites y requisitos para el endeudamiento tanto de provincias como municipios, entregando señales de claros controles fiscales para prevenir el sobreendeudamiento.

MARCO REGULATORIO DEL ENDEUDAMIENTO EN PERÚ, COLOMBIA Y ECUADOR

Los tres países revisados tienen un amplio conjunto de leyes y normas que regulan el endeudamiento de los gobiernos regionales, todos los cuales se consignan desde el nivel constitucional (años 2002, 1991 y 2008, respectivamente), fruto de las reformas concebidas, como se fundamentó, en el marco de los procesos de descentralización.

De las tres Constituciones Políticas, es en la de Colombia la que otorga el tratamiento más escueto en materias de endeudamiento, con un solo artículo, y donde implícitamente se reconoce la competencia, dado que ya estaba tratado tempranamente, como se señaló, en la Ley de Descentralización Fiscal de 1983. El único artículo, el N°364, indica que el endeudamiento interno y externo de la nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago y define que una ley regulará la materia.

Para el caso de Perú, la constitución alude al endeudamiento de los gobiernos subnacionales en tres de sus artículos. En el primero (art. 75) señala a que el Estado solo garantiza el pago de la deuda pública contraída por gobiernos constitucionales de acuerdo a la constitución y la ley; con ello se presume un resguardo de la responsabilidad frente a la diversidad de organismos acreedores dispuestos en la ley, donde están incluidos los organismos internacionales y la banca internacional. En el mismo artículo se indica que las operaciones de endeudamiento interno y externo del Estado -corroborando así el endeudamiento internacional- se aprueban conforme a ley; lo anterior está recogido en la normativa específica sobre aprobación de Proyectos de Ley de Presupuesto, Endeudamiento y Equilibrio Financiero en forma anual (art. 78). Llama la atención en el texto del art. 75 que la constitución faculta a los municipios de celebrar operaciones de crédito con cargo a sus recursos y bienes propios, sin requerir autorización legal; ninguna alusión existe, a este nivel, para los gobiernos regionales.

Como se señaló, es en el art. 78 donde se establece la obligatoriedad de presentar los proyectos de presupuesto, endeudamiento y equilibrio financiero⁵ para su aprobación del Congreso, precisando que los préstamos del Banco Central de Reserva o del Banco de la Nación no se contabilizan como ingreso fiscal y, más relevante aún, que no pueden cubrirse con empréstitos

⁵ Los artículos de la constitución tienen concordancia con la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley N°28411; DOEP, 8 de diciembre de 2004) y la Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento (Ley N°28563; DOEP, 1 de julio de 2005), Ordenado de la Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento aprobado por D.S. N°034-2012-EF, DOEP, 29 de febrero de 2012).

los gastos de carácter permanente, ni puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública. Finalmente, el art. 82 establece que la Contraloría General de la República es el órgano superior del Sistema Nacional de Control y quien supervisa la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

Para el caso de Ecuador, el art. 289 establece que la contratación de deuda pública, en todos los niveles del Estado, se regirá por las directrices de la respectiva planificación y presupuesto, y será autorizada por un comité de deuda y financiamiento de acuerdo con la ley que definirá su conformación y funcionamiento. Añade, además, un elemento de gobernanza no previsto en las constituciones de Perú y Colombia, otorgándole al poder ciudadano la vigilancia y auditoría del endeudamiento público.

Al contrario de Perú y Colombia, la constitución Ecuatoriana prevé regulaciones para el endeudamiento público. El art. 290 precisa: (1) que se recurrirá al endeudamiento público solo cuando los ingresos fiscales y los recursos provenientes de cooperación internacional sean insuficientes; (2) que se velará para que el endeudamiento público no afecte a la soberanía, los derechos, el buen vivir y la preservación de la naturaleza; (3) que con endeudamiento público se financiarán exclusivamente programas y proyectos de inversión para infraestructura, o que tengan capacidad financiera de pago, añadiendo que solo se podrá refinanciar deuda pública externa, siempre que las nuevas condiciones sean más beneficiosas para el Ecuador; (4) que los convenios de renegociación no contendrán, de forma tácita o expresa, ninguna forma de anatocismo o usura; (5) que se procederá a la impugnación de las deudas que se declaren ilegítimas por organismo competente, y que, en caso de ilegalidad declarada, se ejercerá el derecho de repetición; (6) que serán imprescriptibles las acciones por las responsabilidades administrativas o civiles causadas por la adquisición y manejo de deuda pública; (7) que se prohíbe la estatización de deudas privadas; (8) que la concesión de garantías de deuda por parte del Estado se regulará por ley; y (9) que la función ejecutiva podrá decidir si asumir o no asumir deudas de los gobiernos autónomos descentralizados. Varias de estas disposiciones están directamente vinculadas a disminuir el llamado *riesgo moral*.

Por otro lado, la constitución realiza un resguardo para que sean realizados los análisis financieros, sociales y ambientales de proyectos en forma previa a la autorización de endeudamiento, así como para su contratación, manejo y renegociación, sea con un acreedor interno o externo (art. 291). Finalmente, en el art. 293 se vincula la formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado al Plan Nacional de Desarrollo. Del mismo modo indica

que los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados se ajustarán a los planes regionales, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía. Finalmente indica que los gobiernos autónomos descentralizados se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno análogas a las del Presupuesto General del Estado, de acuerdo con la ley.

En el Perú, y en términos más específicos, el marco normativo del endeudamiento de gobiernos regionales establece que las operaciones de endeudamiento a nivel de los gobiernos regionales deben cumplir una serie de normas generales que están establecidos en los arts. 47° al 52° de la Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento⁶. Esta ley define a la Dirección Nacional de Endeudamiento Público (DNEP) como su ente rector, estableciéndolo como el responsable de regular el proceso de endeudamiento público, programando, evaluando y negociando las operaciones de endeudamiento, emitiendo títulos representativos de deuda pública, registrando la deuda del sector público, su programación y el servicio de deuda pública. Actúan además en fideicomisos asociados a operaciones de endeudamiento y es el agente financiero único del Estado.

El marco legal regulador del endeudamiento en el Perú lo constituyen los siguientes cuerpos:

- Constitución Política del Estado; art. 75° (de la deuda pública) y art. 78° (proyectos de ley de presupuesto, endeudamiento y equilibrio financiero).
- Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público; Ley N°28.112 (noviembre de 2003).
- Ley de Bases de Descentralización; Ley N°27.783, art. 5°.
- Ley de Descentralización Fiscal; D. Legislativo N°955, art. 25 y título III, cap. I.
- Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento; Ley N°28.563.
- Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal; Ley N°27.958 del año 2004 (que modifica la denominación de la denominada Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, Ley N°27.245, promulgada el año 2000).
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; Ley N°27.867, art. 74.

⁶ El Sistema Nacional de Endeudamiento, definido en la ley general del mismo nombre (Ley N°27.867) es el conjunto de órganos e instituciones, normas y procesos orientados al logro de una eficiente concertación de operaciones de endeudamiento, a plazos mayores de un año y a una prudente administración de la deuda del sector público. Su ámbito de accionar es el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales.

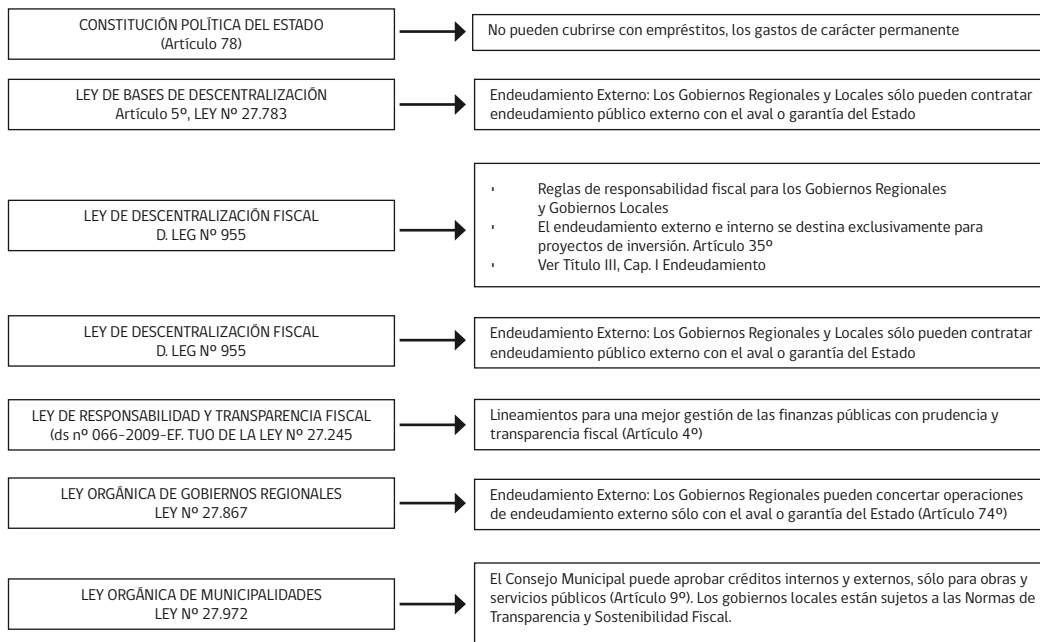
- Ley de Endeudamiento del Sector Público para el año fiscal 2013, Ley N°29.953.
- Marco macroeconómico multianual 2013-2015, aprobado en sesión de consejo de ministros del 30 de mayo de 2012.
- Marco macroeconómico multianual 2014-2016, aprobado en sesión de consejo de ministros del 23 de mayo de 2013.

Más específicamente, se destaca la Ley de Endeudamiento del Sector Público del Perú (Ley N°29.290), la que establece, para el endeudamiento de corto plazo, que las operaciones de endeudamiento de corto plazo son los financiamientos sujetos a reembolso acordados con el acreedor, a plazos menores o iguales a un año, cuyo período de repago concluye en el año fiscal siguiente al de su celebración. Estas operaciones pueden ser bajo la modalidad de préstamos, emisión de títulos y adquisiciones de bienes de capital a plazos, todas las cuales se encuentran bajo el ámbito del Sistema Nacional de Endeudamiento.

Por otra parte, el artículo 63º, sobre el destino, establece que las operaciones de endeudamiento de corto plazo serán destinadas a financiar proyectos de inversión y la adquisición de bienes de capital. Se establece, además, en el artículo 64.2, que estas operaciones, para el caso de los gobiernos regionales, gobiernos locales y las empresas no financieras, se autorizan por la máxima autoridad administrativa de la respectiva entidad, bajo su responsabilidad. Estas operaciones deberán ser registradas en la Dirección Nacional de Endeudamiento Público del Ministerio de Economía y Finanzas, sobre la concertación de las operaciones de endeudamiento de corto plazo que se acuerden su desembolso y pago en los términos y condiciones que determine la referida dirección nacional.

A modo de resumen, se pueden identificar las principales incidencias consecuentes de la normatividad relacionada al Sistema Nacional de Endeudamiento, como se muestra en el cuadro N°2 a continuación.

Cuadro N°2: Principales elementos del Sistema Nacional de Endeudamiento del Perú



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas; Dirección Nacional de Endeudamiento Público. Presentación del vice ministro de Hacienda, "El endeudamiento en la gestión financiera de los gobiernos regionales y gobiernos locales", Lima, julio-noviembre de 2009. En: <http://www.slideserve.com/odin/el-endeudamiento-en-la-gesti-n-financiera-de-los-gobiernos-regionales-y-gobiernos-locales-lima-julio-noviembre-2-1345435>

Para el caso de Colombia, las normas sobre endeudamiento a nivel de las entidades territoriales -departamentos y municipios- se encuentran establecidas en varias disposiciones legales partiendo desde la constitución política, que otorga, en el marco de la descentralización, la atribución de establecer sus presupuestos autónomamente. Existe un extenso número de normas -a nivel de leyes, decretos, actos legislativos y resoluciones- expedidas por el Congreso que deben ser tomadas en cuenta en términos del presupuesto público de gobiernos regionales y donde se relevan a continuación, en orden cronológico, las más relevantes (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2008a).

- Descentralización Fiscal: Ley 14/83
- Código de Régimen Departamental: Decreto 1.222/86
- Constitución Política Nacional: Año 1991
- Voto programático: Ley 134/94
- Estatuto de Planeación: Ley 152/94
- Estatuto Orgánico de Presupuesto: Decreto 111/96
- Endeudamiento: Ley 358/97
- Reestructuración de Pasivos: Ley 550/99
- Racionalización del Gasto: Ley 617/00
- Reglamentarios de Ley 617/00: Decretos 192-735-828-1248/01
- Sistema General Participaciones: Ley 715/01
- Código Único Disciplinario: Ley 734 /02
- Responsabilidad Fiscal: Ley 819/03
- Reglamentación de la Ley 617/00: Decreto 4515/07
- Cobertura de Riesgo Financiero Resolución Super. Fin. 1917/07
- Control del Gasto SGP: Decreto 028/08
- Decreto 1068 de 2015 (mayo 26), por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

Revisar el marco regulatorio del endeudamiento en Colombia, facultad entregada tempranamente a los gobiernos regionales, implica necesariamente entender que existió un contexto de manejo fiscal complejo que fundamentó las acciones de racionalización y control del gasto desde el gobierno nacional; es más, como se puede apreciar en el listado anterior, ese ha sido el objetivo principal de las reformas fiscales durante los últimos 15 años.

La Constitución Política de 1991 propició un aumento substantivo de los gastos de los gobiernos regionales, y, para tales efectos, recurrieron en forma importante al endeudamiento. Ello hizo que se promulgaran diversas leyes restrictivas, las que dieron pie finalmente, en el 2003, a la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal que permitiese atender los desequilibrios financieros. Esta ley se suma a las restricciones definidas con anterioridad a ella, estableciendo además los procedimientos de transparencia de cuentas para estimular la prudencia fiscal.

En ese marco, es importante señalar que las competencias de los gobiernos regionales en materias de régimen presupuestal están fundamentadas en la constitución, la cual les otorga la atribución de elaborar, aprobar y poner en vigor sus presupuestos en tanto competencia propia autónoma y fundamental. Por su parte, le corresponde a las asambleas departamentales⁷ la facultad de expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y del presupuesto anual de rentas y gastos (art. 300, 313 y 352). No obstante ello, la nación se resguarda la regulación en materias de programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, velando además por la coherencia con el plan nacional de desarrollo (art. 352). En otras palabras, se resguarda un solo sistema presupuestal, que obliga a los gobiernos regionales a acoger los principios y directrices establecidos en la Ley Orgánica de Presupuesto al expedir sus estatutos orgánicos presupuestales, en aras de la unidad de objetivos y procedimientos presupuestales. Se impone así el principio de la unidad presupuestal por sobre el de autonomía presupuestal de los gobiernos regionales⁸ (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2008b; Rodríguez y Pedro, 2008).

En el caso de Ecuador, los actos, contratos y procedimientos del endeudamiento público de los gobiernos autónomos descentralizados se rigen por los preceptos de la constitución y de las normas establecidas en la ley que regulan las finanzas públicas, y se someten, además, a las reglas fiscales y de endeudamiento público análogas a las del presupuesto general del Estado (COOTAD, art. 212).

Además de la Constitución del 2008, los principales cuerpos legales vinculados al endeudamiento son el Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del 2008 y sus modificaciones al 2010, así como la Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal del 2008 y sus modificaciones, también al 2010.

⁷ Las asambleas departamentales son corporaciones públicas que gozan de autonomía administrativa y presupuesto propio; que ejercen control político y administrativo sobre los actos de los gobernadores, secretarios del despacho, gerentes y directores de institutos descentralizados; y que gozan de autonomía administrativa y presupuesto propio. Están conformados por lo menos de 11 diputados y no más de 31, elegidos por voto directo y universal para un período de cuatro años, con posibilidad de ser reelectos en forma inmediata. Ellos emiten ordenanzas y resoluciones de obligatorio cumplimiento en su jurisdicción territorial y, entre otras funciones, autorizan al gobernador del departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes.

⁸ Las presiones en la materia fueron consignadas en Circular Externa 43 de 2008 del Ministerio de Hacienda para gobernadores; alcaldes; secretarios de hacienda departamental y municipal; secretarios de planeación departamental y municipal; y jefes de presupuesto.

Relativo al endeudamiento, facultad otorgada a nivel constitucional a los gobiernos regionales autónomos, el Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece que será atribución del consejo regional (similar al Chileno) autorizar la contratación de empréstitos destinados a financiar la ejecución de programas y proyectos previstos en el plan regional de desarrollo y de ordenamiento territorial en concordancia con la normativa vigente. El mismo código establece que los gobiernos autónomos descentralizados regionales, entre otros, pueden acceder a endeudamiento para financiar inversiones de mediano y largo plazo que no puedan ser cubiertas con sus recursos en un período (art. 211). Establece además que estos ingresos constituyen ingresos no permanentes y únicamente financiarán egresos no permanentes, es decir, programas y proyectos de mediano y largo plazo debidamente priorizados en sus respectivos planes de desarrollo territorial y que contribuyan al Plan Nacional de Desarrollo.

Por su parte, el art. 176, relativo al financiamiento de los gobiernos regionales, establece que se constituyen en fuentes adicionales de ingresos para financiar proyectos de inversión aquellos provenientes de la colocación de títulos y valores y de la contratación de deuda pública interna y externa. Al gobierno central le cabe otorgar las garantías para la obtención de estos créditos, siempre y cuando cuenten con la capacidad de pago respectiva de acuerdo a ley. Se suma a este artículo el artículo 126° del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que ordena que toda entidad del sector público que requiera endeudamiento lo hará solo para financiar programas; proyectos de inversión para infraestructura y que tengan capacidad financiera de pago; y refinanciamiento de deuda pública externa en condiciones más beneficiosas para el país. Es más, es tajante al señalar que ninguna entidad puede recurrir al endeudamiento para gasto permanente, con excepción de los casos excepcionales previstos en la constitución para salud, educación y justicia (SENAPLADES, 2014).

Uno de los elementos a destacar de la normativa ecuatoriana se relaciona con los fines para acceder al endeudamiento por parte de los gobiernos subnacionales. El artículo 211° de la COOTAD indica que estos ingresos son para financiar inversiones de mediano y largo plazo que no puedan ser cubiertas con sus recursos en un período. “Los ingresos del endeudamiento no son permanentes y financian únicamente egresos no permanentes; es decir, programas y proyectos de mediano y largo plazo debidamente priorizados en sus respectivos planes de desarrollo territorial y que contribuyan al Plan Nacional de Desarrollo. Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales pueden financiarse con fondos provenientes del Banco del Estado, de conformidad con su ley constitutiva” (SENAPLADES, 2014).

TIPO DE ACREEDORES Y MODALIDADES DE ACCESO A LOS MERCADOS DE CAPITAL

Ya en el año 1999 el Banco Mundial señalaba las cuatro principales vías para el acceso a los mercados de capital de los gobiernos subnacionales, indicando las siguientes:

- Endeudamiento directo del gobierno central, que otorga sub préstamos a niveles subnacionales de la administración
- Un intermediario financiero público
- Endeudamiento directo
- Endeudamiento externo

Señalaba, asimismo, la importancia de analizar varios objetivos al momento de decidir entre una u otra vía; a modo de ejemplo citaban la conveniencia de reducir al mínimo la asignación política del crédito, reducir o eliminar los pasivos implícitos de un gobierno de nivel superior o fortalecer los mercados de capital.

El análisis que realizaba de cada una de las vías entregaba algunas orientaciones sobre aspectos positivos y otros de atención a la hora de definirlos. Las obtenciones de crédito a través del gobierno central, por ejemplo, garantiza a los gobiernos subnacionales el financiamiento a largo plazo y, al mismo tiempo, señalaba la importancia de velar porque las decisiones políticas garanticen inversiones eficientes (Banco Mundial, 1999). La utilización de un intermediario financiero público, vinculado generalmente a la banca pública, puede mejor orientar las operaciones hacia objetivos de desarrollo nacional, lo cual deberá ser garantizado con un buen diseño del sistema de manera de evitar el daño moral, ya que este tipo de deuda constituye, finalmente, una obligación implícita del gobierno central. La amplitud de tipologías de canales -como los tiene Perú- con la banca privada, por ejemplo, exige mayor pluralidad para el establecimiento de mecanismos de control; sin embargo, puede también disminuir el riesgo al diversificar la oferta.

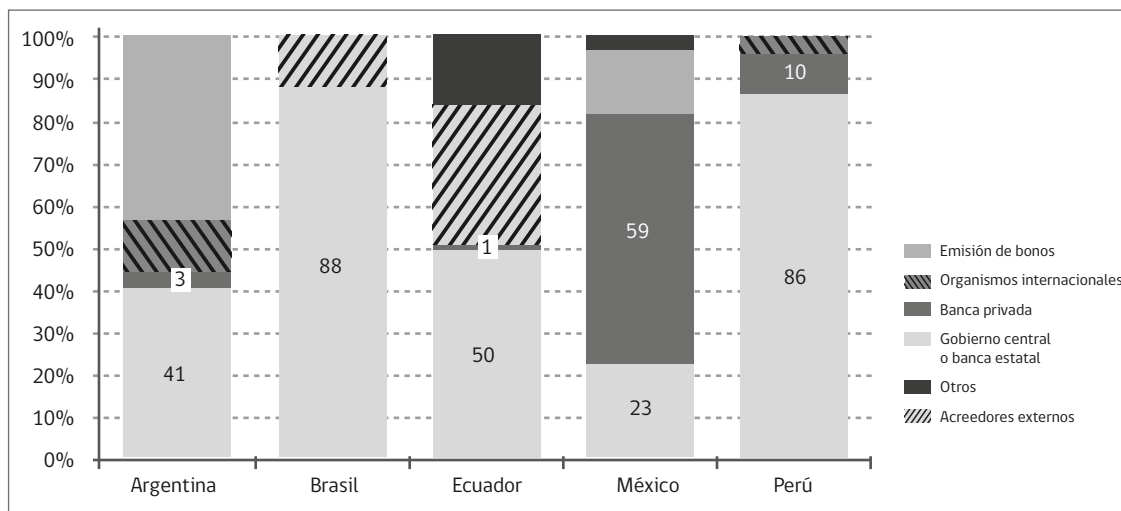
De hecho, el acceso directo a los mercados de capital, cuando es posible, ofrece la posibilidad de establecer relaciones más transparentes, basadas en el mercado, para elaborar y brindar mejores posibilidades de hacer cumplir restricciones presupuestarias severas entre diferentes niveles de gobierno. Los problemas macroeconómicos referentes al riesgo moral -basados en el supuesto, por parte de los agentes de los mercados de capital, de que el gobierno central es el garante último de las deudas de los gobiernos subnacionales- pueden obedecer a un

endeudamiento directo en mercados financieros privados. La gestión de esos riesgos a través de un marco normativo apropiado –a la vez que se permite que la disciplina del mercado oriente la asignación del capital– constituye probablemente el mecanismo más eficiente para que los gobiernos subnacionales obtengan acceso a los mercados financieros (Banco Mundial, 1999).

Finalmente, con relación al acceso directo a los mercados internacionales de capital por parte de los gobiernos subnacionales, el endeudamiento “se ve afectado aún más por problemas de liberalización de mercados de capital y regímenes aplicables a las divisas. De este contexto global dependerá la posibilidad de permitir un endeudamiento por parte de los gobiernos subnacionales en los mercados internacionales. Aunque esta nota se refiere a la descentralización de las potestades para obtener préstamos en el mercado interno, el marco normativo que aquí se recomienda se aplica por igual al endeudamiento local y al externo” (Banco Mundial, 1999).

El documento de CEPAL (2017) que analiza los tipos de acreedores para cinco países de América Latina –Argentina, Brasil, México, Ecuador y Perú– indica que en la mayoría de los casos se observa que el endeudamiento se contrae con entidades públicas, ya sea directamente con el gobierno central o a través de la banca de desarrollo.

Gráfico N°1: Composición de la deuda subnacional, alrededor de 2015, en cinco países de América Latina (en porcentajes de la deuda total)



Fuente: CEPAL (2017). *Panorama Fiscal de América Latina y El Caribe 2017*; "La Movilización de Recursos para el Financiamiento del Desarrollo Sostenible"; CEPAL, LC/PUB. 2017/6-P, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Como se puede apreciar, y específicamente para dos de los tres países que aquí interesa, Ecuador y Perú, gran parte de la deuda subnacional es contraída con el gobierno central o la banca estatal, un 50% y 86% respectivamente. Ecuador tiene más de un 30% de esta contraída con acreedores externos, y Perú un 5%, aproximadamente, con organismos internacionales. La banca privada en Ecuador es muy minoritaria, pero en Perú alcanza un 10% del total de la deuda de los gobiernos subnacionales.

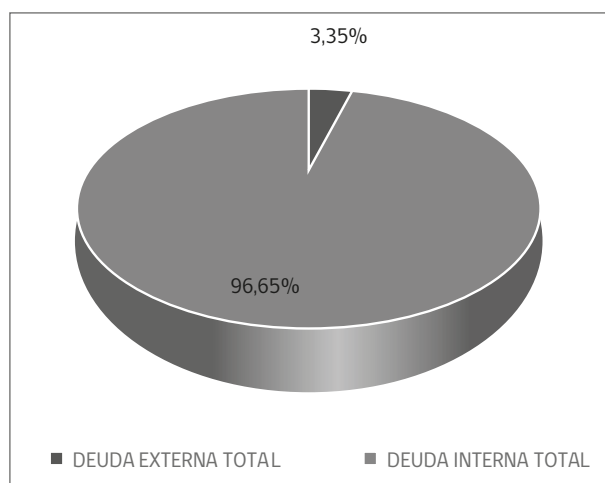
Específicamente en el caso del Perú se puede constatar que los acreedores de los gobiernos departamentales –equivalentes a los gobiernos regionales en Chile– es variado y contempla las cuatro vías señaladas por el Banco Mundial. El endeudamiento de los gobiernos regionales puede ser por vía directa con el gobierno central⁹, con organismos financieros públicos¹⁰, vía

⁹ Como ejemplo se pueden citar al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; el Ministerio de Economía y Finanzas; la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria; y el Fondo Nacional de Vivienda.

¹⁰ Dentro de los organismos de la banca nacional se encuentran, por ejemplo: el Banco de Crédito del Perú, el Banco de la Nación, la Caja Metropolitana de Lima, el Banco Financiero, el Banco Agropecuario y diversas cooperativas departamentales y administradoras de fondos de pensiones.

endeudamiento directo –sector privado¹¹ y a través del endeudamiento externo¹². El portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú señala, en junio de 2017, un total de 34 potenciales acreedores, donde se encuentra la banca nacional e internacional, sectores de gobierno nacional e incluso administradoras de fondos de pensiones y cooperativas departamentales. En virtud de lo anterior, Perú realiza una clasificación por tipo de deuda en dos categorías: operaciones de endeudamiento externo, contratada con personas naturales o jurídicas no domiciliadas en el país; y operaciones de endeudamiento interno, contratada con personas naturales o jurídicas domiciliadas en el país.

Gráfico N°2: Porcentaje de deuda externa e interna de los gobiernos regionales (departamentales) de Perú, fecha corte 31 de diciembre de 2016



Fuente: Elaboración propia con datos del Portal de Transparencia Económica del Perú.

Como lo muestra el gráfico N°2, los gobiernos regionales del Perú tenían, al cierre del año 2016, un 97% de la deuda con acreedores internos y poco más del 3% con externos. Es relevante señalar que el total de la deuda externa de los gobiernos regionales la tiene Lima con el Banco Interamericano de Desarrollo y el International Bank for Reconstruction and Development, con montos en soles (diciembre de 2016) de aproximadamente M\$94.709 y M\$36.216, respectivamente.

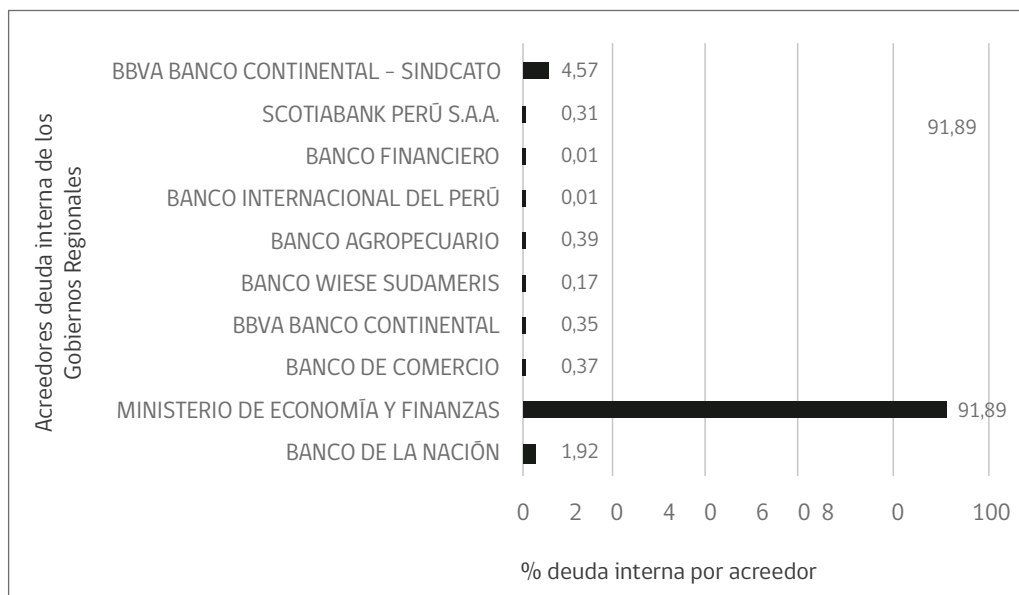
¹¹ Entre los acreedores privados se pueden citar: el Banco Wiese Sudameris, Scotiabank Perú, Scotiabank Perú S.A.A. y BBVA Banco Continental.

¹² Algunos organismos donde los gobiernos regionales de Perú tienen endeudamiento externo son: Kreditanstalt Fur Wiederaufbau (KFW), Banco Interamericano de Desarrollo, International Bank for Reconstruction and Development e Intermediate Technology Development Group.

El gobierno regional de Lima también tiene endeudamiento interno, correspondiente a un 5,25% del total de la deuda interna de los gobiernos regionales. La deuda interna del gobierno regional de Lima es, con los siguientes acreedores y montos en soles: Banco de la Nación, M\$318; Ministerio de Economía y Finanzas, M\$11.618; Banco de Comercio, M\$1.999; BBVA Banco Continental, M\$59; Banco Wiese Sudameris, M\$6.588; Caja Metropolitana de Lima, M\$320; Scotiabank Perú S.A.A., M\$11.482; y BBVA Banco Continental Sindicado, M\$172.800. La suma de ambos endeudamientos, interno y externo, representa el 8,42% de la deuda total de los gobiernos regionales.

Por su parte, y como lo muestra el gráfico N°3 a continuación, el principal acreedor del endeudamiento interno de los gobiernos regionales en el año 2016 es el Ministerio de Economía y Finanzas, de hecho; la deuda con este ente nacional representa el 92% del endeudamiento interno de los gobiernos regionales del Perú.

Gráfico N°3: Porcentaje de deuda interna de los gobiernos regionales (departamentales) de Perú, por tipo de acreedor; fecha corte 31 de diciembre de 2016



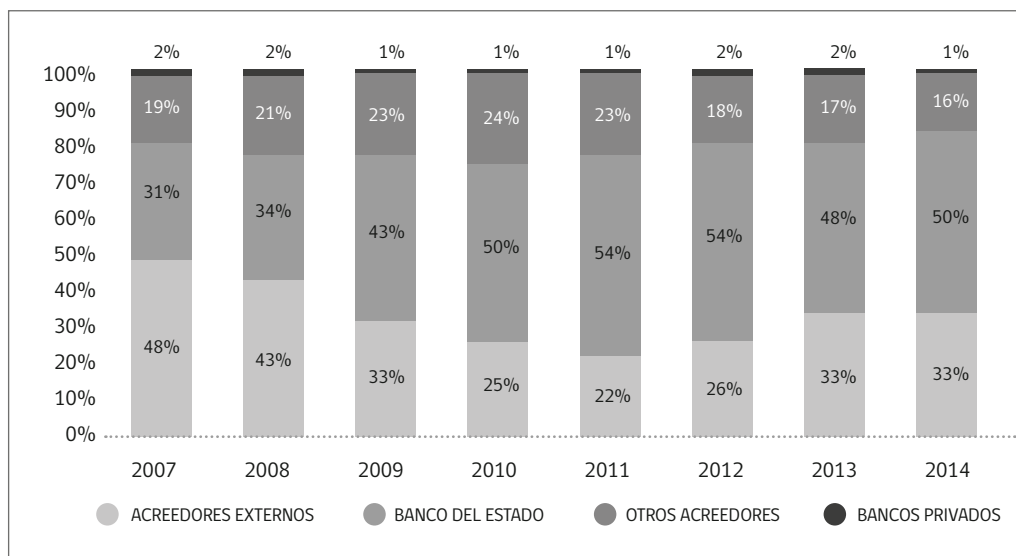
Fuente: Elaboración propia con datos del Portal de Transparencia Económica del Perú.

Más específicamente, el proceso de endeudamiento público en el Perú, regulado en la Ley N°28.563, Ley del Sistema Nacional de Endeudamiento Público, define la operación de endeudamiento a todo financiamiento sujeto a reembolso, con o sin garantía del gobierno nacional, que los gobiernos regionales y los gobiernos locales acuerden con personas naturales o personas jurídicas, domiciliadas o no en el país, cuyo período de repago sea mayor a un año. Las modalidades de endeudamiento pueden ser vía: (1) préstamos; (2) emisión y colocación de bonos; (3) adquisición de bienes y servicios a plazos; (4) avales; (5) asignaciones de líneas de crédito; (6) leasing financiero; y (7) titulaciones de activos flujos de recursos. Por otra parte, parece importante señalar también que las normas peruanas contemplan la operación de administración de la deuda como aquella que tiene por finalidad renegociar las condiciones de la deuda pública y puede ser a través de las siguientes modalidades: (1) refinanciación; (2) reestructuración; (3) prepagos; (4) conversión; (5) intercambio o canje de deuda; (6) recompra de deuda; (7) cobertura de riesgos y otros.

Para el caso de Ecuador, los gobiernos regionales están autorizados para contraer deuda fundamentalmente con acreedores externos, el Banco del Estado y la banca privada. En la composición de la deuda por tipo de acreedor -tal como se puede apreciar en el gráfico N°4 a continuación- durante el período comprendido entre el 2007 y el 2014 se ha producido un cambio tanto en los gobiernos provinciales como en los municipales. “En el 2007 el 48% de las obligaciones financieras de los gobiernos autónomos descentralizados correspondía a acreedores externos, principalmente organismos internacionales y banca multilateral. Por su parte, el Banco del Estado era el segundo acreedor en importancia (31% del endeudamiento total de los GAD). A 2014, en cambio, el Banco del Estado se ha convertido en el principal acreedor de los GAD ecuatorianos (50% de la deuda subnacional), mientras que los acreedores externos ocupan el segundo lugar, con el 33% de dichas obligaciones. Esta recomposición de la deuda subnacional se debe en parte a que en los últimos años varios organismos multilaterales han canalizado sus operaciones con los gobiernos autónomos descentralizados a través del Banco del Estado en vez de otorgarles directamente el crédito.

Asimismo, se observa que el peso relativo de las obligaciones con otros acreedores, de entre las que se encuentra la deuda con proveedores, ha evolucionado de manera relativamente estable, y en 2014 constituía el 16% de la deuda pública subnacional (19% en 2007). Finalmente, la deuda con instituciones financieras privadas sigue siendo marginal, y en 2014 apenas representaba el 1% del endeudamiento de los GAD. En promedio, entre 2007 y 2014 el crecimiento de las obligaciones con el Banco del Estado fue del 26%, el correspondiente a los acreedores externos del 13%, el de los bancos privados del 21% y el de otros acreedores del 15 %” (Rousseau, 2015).

Gráfico N°4: Composición de la deuda pública de los gobiernos autónomos descentralizados por tipo de acreedor, periodo 2007-2014



Fuente: Rousseau, P., Álvarez, K. y Bernal, M. E. (2015). *Finanzas Subnacionales en el Ecuador 2000-2014*. Publicación del Banco del Estado. Quito, Ecuador.

En el caso de Colombia, como se mencionó, permite el endeudamiento a nivel de los gobiernos regionales desde los inicios de los noventa. También, al igual que Perú y Ecuador, los faculta al endeudamiento tanto interno como externo. Sin embargo, los esfuerzos del gobierno central, que se expresan en impulsos legislativos de allí en adelante, van en el sentido de controlar el endeudamiento a través de múltiples actuaciones legislativas; de allí, tal vez, aquello que más tiene a mostrar en cuanto a experiencias.

LOS LÍMITES DEL ENDEUDAMIENTO

Los mecanismos de control del endeudamiento han sido objeto de mucha discusión. La tipología de estos mecanismos puede ir desde dejar el control de la deuda de los gobiernos subnacionales en manos de los mercados financieros hasta establecer normas jurídicas o incluso constitucionales que restrinjan y limiten los niveles de deuda, pasando por la cooperación entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central (CEPAL, 2017).

Los niveles de endeudamiento y los mecanismos de control del mismo constituyen materia asumida en los tres países revisados, y todas las improntas legales y regulatorias están condicionadas a identificar mecanismos efectivos para evitar posibles riesgos. En otras palabras, los marcos de política son cuidadosos en definir cuáles son los mecanismos de control para limitar el endeudamiento, así como cuáles para garantizar la capacidad de pago del mismo. Una segunda derivada -de orden más bien político- con relación a estos mecanismos de control tiene que ver, también, con aquellos que establezcan pagos que excedan un período en ejercicio, así como mecanismos de rendición de cuentas que permitan el control del endeudamiento del gobierno regional (Instituto Libertad, 2016). Ambos mecanismos de control político están presentes en las legislaciones de Perú, Ecuador y Colombia, siendo la experiencia de este último país tal vez la mejor desarrollada, entendiéndose por ello el más amplio desarrollo de instrumentos de control.

Es más, el control del déficit fiscal, con el objeto de evitar los desbalances en las cuentas que los niveles de endeudamiento podrían ocasionar, desestabilizando con ello los equilibrios macroeconómicos de mediano y largo plazo, así como la volatilidad del gasto público tanto de los gobiernos regionales como nacionales, que deciden adoptar una serie de reglas fiscales para manejar el déficit. Las reglas fiscales han sido implementadas como instrumento de estabilización luego de fuertes episodios de desequilibrio fiscal originados; Perú y Colombia son ejemplos de ello. En Colombia, por ejemplo, en donde la autonomía de los gobiernos subnacionales ha sido acompañada por constantes intervenciones del gobierno central, ha implicado desestabilización y políticas para su mayor control (Huanqui, 2008).

En América Latina, Brasil fue pionero en la adopción de controles al endeudamiento subnacional; de los países aquí revisados, en la misma década, la de los 90, lo hizo Colombia. Luego los siguieron Ecuador y Perú (Pinilla, Jiménez y Montero, 2015). En términos generales, en estos países se puede identificar cuatro tipos de restricciones o controles al endeudamiento subnacional: la prohibición total de endeudarse, que, como vimos, Chile es el único ejemplo revisado; el endeudamiento condicionado, sujeto a la aprobación del gobierno nacional; la limitación o direccionamiento al uso de los fondos, sujeto normalmente a gastos de inversión; y el establecimiento de límites cuantitativos al endeudamiento (Pinilla, Jiménez y Montero, 2015).

El endeudamiento condicionado se puede homologar a la denominación que realizan Larios, Alvarado y Conterno (2004), que lo designan como un modelo cooperativo, el cual está basado en las negociaciones posibles entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales para determinar los límites de la deuda subnacional. "Estos límites están relacionados con los

parámetros para manejar la estabilidad macroeconómica y fiscal del país, y son dictados por el gobierno nacional. Este enfoque define las metas de déficit del gobierno central y establece las tasas de crecimiento de los ingresos tributarios nacionales; requiere de un gobierno nacional fuerte que haga cumplir los acuerdos. De otra manera, presiones y necesidades políticas tienden a desequilibrar los acuerdos macroeconómicos, fiscales y financieros entre los diferentes niveles de gobierno” (Larios, Alvarado y Conterno, 2004).

El modelo cooperativo tiene consigo, sin embargo, una fragilidad otorgada por un acuerdo entre niveles de gobierno que puede estar sujeto a presiones que impidan o dificulten su permanencia en el tiempo; por ello, el enfoque basado en reglas, establecidas ex-ante, es una forma donde la capacidad de control desde el gobierno nacional se ve fortalecida. Este enfoque implica que el país establece en su marco legislativo el marco de referencia y los límites del endeudamiento subnacional. Implica, también, la creación de un sistema de información financiera que permita hacer transparentes las operaciones de endeudamiento y, al mismo tiempo, estándares de contabilidad que estén uniformizados en todos los niveles de gobierno y su control desde el gobierno central (Larios, Alvarado y Conterno, 2004).

Los controles al endeudamiento, en cualquiera de las formas, son enfoques basados en reglas, que se consignan en diversos cuerpos legales desde el nivel constitucional hasta reglamentos específicos, inclusive dictados por gobiernos subnacionales. En el cuadro N°3 a continuación se encuentran notas comparativas, a modo de síntesis, de los límites del endeudamiento para algunos países, federales y unitarios, que efectuaron Larios, Alvarado y Conterno (2004).

En el caso de Ecuador, por ejemplo, la reglamentación fundamental sobre límites y control del endeudamiento de los gobiernos regionales está contenida en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas del 2010 (COPFP). Los límites al endeudamiento, regidos por una regla fiscal, se articulan a través de una serie de criterios que están establecidos en su art. 125: (i) el stock de deuda no puede superar el 200% de los ingresos totales sin financiamiento; (ii) el servicio de la deuda no puede superar el 25% de los ingresos totales sin fuentes de financiamiento” (Rousseau, 2015; SENAPLADES, 2014). Las instituciones públicas y privadas no podrán conceder créditos a los gobiernos autónomos descentralizados que sobrepasen estos límites, debiendo estos últimos someterse a un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal que será aprobado por el ente rector de las finanzas públicas.

Así, en el mismo código se establecen parámetros cuantitativos para limitar el endeudamiento (art. 124) señalando que el monto total del saldo de la deuda pública realizada por el conjunto de las entidades y organismos del sector público en ningún caso podrá sobrepasar el cuarenta

por ciento (40%) del PIB. Alude sin embargo a casos excepcionales, señalando que cuando se requiera endeudamiento para programas y/o proyectos de inversión pública de interés nacional, y dicho endeudamiento supere el límite establecido en este artículo, podrá ser aprobado por la Asamblea Nacional con la mayoría absoluta de sus miembros y exige además al gobierno regional implementar un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal cuando se alcance el límite de endeudamiento.

Más específicamente, y en particular para los gobiernos autónomos descentralizados, indica que la aprobación y ejecución de sus presupuestos anuales deberán ceñirse también a límites de endeudamiento. Para ello indica dos principios; el primero, que la relación porcentual calculada en cada año entre el saldo total de su deuda pública y sus ingresos totales anuales, sin incluir endeudamiento, no deberá ser superior al doscientos por ciento (200%); y, el segundo, que el monto total del servicio anual de la deuda, que incluirá la respectiva amortización e intereses, no deberá superar el veinticinco por ciento (25%) de los ingresos totales anuales, sin incluir endeudamiento.

Añade el mismo código una indicación hacia los acreedores; no se encontró indicaciones homólogas en la legislación colombiana o peruana. Dicha indicación prohíbe –así de tajante– a las instituciones públicas y privadas conceder créditos a los gobiernos autónomos descentralizados que sobrepasen estos límites, debiendo estos últimos someterse a un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal que será aprobado por el ente rector de las finanzas públicas (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010).

En Colombia, y en conformidad con lo dispuesto en el artículo 364 de su constitución política, se establece que el endeudamiento de los gobiernos regionales no podrá exceder su capacidad de pago. Para tales efectos, entienden por capacidad de pago el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones. Al mismo tiempo precisan que existe presunción de capacidad de pago cuando los intereses de la deuda al momento de celebrar una nueva operación de crédito no superan en el cuarenta por ciento (40%) del ahorro operacional¹³. La entidad territorial que registre niveles de endeudamiento inferiores o iguales

¹³ El ahorro operacional será el resultado de restar los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales. Se consideran ingresos corrientes los tributarios y no tributarios; las regalías y compensaciones monetarias efectivamente recibidas; las transferencias nacionales; las participaciones en la renta de la nación; los recursos del balance; y los rendimientos financieros. Para estos efectos, los salarios, honorarios, prestaciones sociales y aportes a la seguridad social se considerarán como gastos de funcionamiento, aunque se encuentren presupuestados como gastos de inversión. Para efectos de este artículo se entiende por

al límite señalado en este artículo no requerirá autorizaciones de endeudamiento distintas a las dispuestas en las leyes vigentes. La normativa colombiana establece también la facultad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público como la entidad que autorizará que los gobiernos regionales para asumir nuevas operaciones de crédito público cuando su relación intereses/ahorro operacional supere el 60% o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes superen el 80% (Ley 358 de 1997¹⁴).

Parece interesante señalar los incentivos que plantea la ley colombiana para aquellos gobiernos regionales que demuestran una gestión fiscal equilibrada, indicando que para aquella entidad territorial que registre niveles de endeudamiento inferiores o iguales al límite señalado no requerirá autorizaciones de endeudamiento distintas a las dispuestas en las leyes vigentes. Es importante señalar que en el parágrafo del art. 2, la misma Ley 358 indica que las operaciones de crédito público deberán destinarse únicamente a financiar gastos de inversión; solo indica como excepciones los créditos de corto plazo, de refinanciación de deuda vigente o los adquiridos para indemnizaciones de personal en proceso de reducción de planta.

Tal vez el sistema más interesante de revisar es el sistema de semáforos a través del cual la Ley 358 de 1997 estableció límites al endeudamiento de las entidades territoriales, determinando en su aplicación la capacidad para la adquisición de nuevos créditos. “Este sistema establece que una entidad territorial tiene capacidad de pago cuando, al momento de celebrar una nueva operación de crédito, su relación interés de la deuda/ahorro operacional¹⁵ no supera 40%, o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes no supera 80%. De esta manera, la entidad territorial que registra niveles de endeudamiento inferiores o iguales al límite señalado es completamente autónoma para contratar créditos públicos y solo requeriría de autorizaciones normales por parte del poder legislativo subnacional correspondiente.

Por el contrario, una entidad territorial no puede contratar nuevas operaciones de crédito público si su relación intereses/ahorro operacional supera el 40% o si su relación saldo de

intereses de la deuda los intereses pagados durante la vigencia más los causados durante esta, incluidos los del nuevo crédito.

¹⁴ La Ley 358 de 1997 está reglamentada por el Decreto 696 del Ministerio de Hacienda de 1998, que dispone sobre las operaciones de crédito público; y por el Decreto 610 del Ministerio de Hacienda de 2002, que versa sobre el sistema obligatorio de calificación de capacidad de pago para las entidades descentralizadas de orden territorial.

¹⁵ Se entiende por intereses de la deuda los intereses pagados durante la vigencia más los causados durante esta (incluidos los de los nuevos créditos). El ahorro operacional son los ingresos corrientes menos los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales.

la deuda/ingresos corrientes es mayor a 80%. Hay casos excepcionales para este tipo de entidades, como por ejemplo la seguridad social o catástrofes. En estos casos, las entidades territoriales deben solicitar autorizaciones de endeudamiento ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estas autorizaciones dependen de los planes de desempeño¹⁶, los cuales son emitidos en forma excepcional y permanecen vigentes hasta que la entidad territorial registre indicadores de deuda por debajo de los límites mencionados.

De esta manera, se establece un “sistema de semáforos” para la deuda pública sobre la base de dos indicadores: uno de solvencia (relación intereses/ahorro operacional) y otro de sostenibilidad (deuda/ingresos corrientes) de la deuda.

Por otro lado, la Ley 617 (2000) señala que la nación otorgará garantías a las obligaciones contraídas por las entidades territoriales con entidades financieras vigiladas por la superintendencia, siempre que estas cumplan con una serie de requisitos, entre los que destacan la formulación de un programa de ajuste fiscal, la necesidad de reestructuración de deudas para recuperar su capacidad de pago, que las obligaciones contraídas se reestructuren en condiciones de plazo y costo de manera que permitan su adecuada atención y el restablecimiento de su capacidad de pago, entre otros.

Finalmente, en 2003 la Ley 819 estableció la obligación de presentar un “marco fiscal de mediano plazo” por parte de las entidades territoriales, dictaminó la regulación de las operaciones de crédito público de acuerdo a criterios de mercado e impuso el requerimiento de presentar evoluciones financieras por parte de calificadoras de riesgo (Artículo 16, Ley 617, 2003). Asimismo, se dispuso que los gobiernos locales estén obligados a generar un superávit primario que garantice el pago de su deuda.

La nación tiene prohibido otorgar apoyo financiero directo o indirecto a las entidades territoriales que no cumplan con alguna de estas disposiciones. De esta forma, las medidas de regulación del endeudamiento público subnacional en función de la capacidad real de pago imponen una mayor responsabilidad fiscal en estos gobiernos al tiempo que restringen su autonomía de financiamiento (Grazzi y Jaramillo, 2010).

Como se señaló anteriormente dos son los posibles efectos adversos debido al endeudamiento de los gobiernos subnacionales: los límites al mismo y la autorización de vigencias futuras. En

¹⁶ Los planes de desempeño son programas de ajuste fiscal, financiero y administrativo tendientes a restablecer la solidez económica y financiera de la entidad. Estos planes contemplan medidas de racionalización del gasto y el fortalecimiento de los ingresos propios.

virtud de ello, en Colombia se establecen normativas que permiten generar los consiguientes mecanismos de control y que, como se señaló, están consignados a nivel constitucional (art. 364).

Asimismo, y vinculado al endeudamiento de los gobiernos subnacionales cuyos pagos excedan un período de gobierno, el art. 12 de la Ley 819 de 2003 indica, con respecto a la autorización de vigencias futuras, que "las entidades territoriales cuentan con la posibilidad de utilizar vigencias futuras ordinarias, considerando que las vigencias futuras las autoriza el concejo municipal o la asamblea departamental con el concepto previo del consejo de política fiscal municipal o departamental CONFIS o CODFIS, o quien haga sus veces. Está prohibido para las autoridades del poder legislativo municipal y departamental el otorgamiento de autorización de vigencias futuras cuando los proyectos de inversión no se encuentren consignados en el Plan de Desarrollo Territorial y si sumados los compromisos que se piensan autorizar se sobrepasa el cupo de endeudamiento del respectivo ente territorial. La autorización por parte del CONFIS para comprometer vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno, con excepción de aquellos declarados de importancia estratégica por parte del consejo de gobierno. Existe otra prohibición para aprobación de vigencias futuras en los entes territoriales, en el último año del período de gobierno, exceptuando las operaciones conexas de crédito público. Las condiciones para autorizar dichas vigencias futuras en las entidades territoriales, y las restricciones se visualizan en el siguiente esquema" (Rodríguez, 2008).

CONCLUSIONES

La descentralización de las finanzas públicas se sustenta, por lo general, en la mayor eficacia que los gobiernos subnacionales tienen para responder a las condiciones heterogéneas del territorio y sus habitantes, haciendo con ello más eficiente la prestación de los bienes públicos. Es más, desde un punto de vista territorial se sustenta que la concentración de recursos y decisiones de gasto en el gobierno nacional dificultan un desarrollo territorialmente equilibrado, y más bien parece haber contribuido a propiciar las excesivas concentraciones urbanas.

Se concluye que el endeudamiento no es, a priori, ni bueno ni malo, y de la revisión efectuada se constata que el acceso de los gobiernos subnacionales a los mercados financieros constituye un complemento importante de la delegación de facultades fiscales a las autoridades regionales. Se indican tres principales razones para otorgar la atribución de endeudamiento de los gobiernos regionales: para financiar un cuantioso gasto de capital,

indicando que es ineficiente financiar esas inversiones de capital por la vía de los impuestos; y, por otro lado, precisando que como los beneficios de esas inversiones suelen verse al largo plazo, por razones de equidad cabe pensar que el costo del financiamiento debe recaer en parte sobre las futuras generaciones y donde los mercados de capital ofrecen ese vínculo intertemporal. En segundo lugar, se indica que el acceso a los mercados financieros puede promover la responsabilidad en la esfera política en la medida en que aumenta la responsabilidad política de los gobiernos regionales frente a sus electores, fomentando por esta vía la eficiencia de los gastos. Finalmente, se le asigna un rol al mercado de capital en la medida que la determinación del precio del capital podía poner de manifiesto también el insatisfactorio desempeño de esos gobiernos a través del aumento de las tasas de interés o simplemente de la imposibilidad de obtener financiamiento; con ello habría una suerte de autocontrol de los gobiernos subnacionales a un endeudamiento responsable.

Los tres países analizados, Perú, Colombia y Ecuador, contemplan el endeudamiento a nivel subnacional como uno de los mecanismos de descentralización del financiamiento fiscal, teniendo como propósito que los gobiernos cumplan con su cometido social y esencialmente como un mecanismo para financiar gastos de capital e infraestructura. Es más, la capacidad de endeudamiento está prevista a nivel constitucional y luego en leyes específicas que definen y establecen el concepto de deuda pública regional, así como la obligación de pagar o reintegrar a otro ente por concepto de préstamos. Por el contrario, en Chile el endeudamiento es un mecanismo casi inexistente en la legislación vigente.

Se constata que en estos países los procesos de descentralización se inician a fines de los años 80, pero no es hasta las últimas dos décadas donde se observa un afianzamiento de los procesos, reconociéndose que ha sido un proceso que ha tomado su maduración política y técnica, que ha intentado ser gradual o bien ir corrigiendo los vacíos o mecanismos de control no previstos inicialmente. Los tres países desarrollaron un amplio conjunto de leyes y normas que regulan el endeudamiento de los gobiernos regionales, todos los cuales emanan desde el nivel constitucional; el primero de ellos, Colombia, en el año 1991, luego en Perú el año 2002 y finalmente en Ecuador el año 2008.

Sobre las fuentes de endeudamiento se constata que los tres países revisados pueden realizarlo por distintas vías: endeudamiento directo del gobierno central, que otorga subpréstamos a niveles subnacionales de la administración, de intermediario financiero público, endeudamiento directo y endeudamiento externo. No obstante, en la mayoría de los casos se observa que el endeudamiento se contrae con entidades públicas, ya sea directamente con el gobierno central o a través de la banca de desarrollo.

Finalmente, con relación a los niveles de endeudamiento y sus mecanismos de control, se aprecia que estos constituyen materia asumida en los tres países revisados, y todas las improntas legales y regulatorias están condicionadas a identificar mecanismos efectivos para evitar posibles riesgos, para limitar el endeudamiento y para garantizar la capacidad de pago del mismo. Ambos mecanismos de control político están presentes en las legislaciones de Perú, Ecuador y Colombia, siendo la experiencia de Colombia la más extensamente desarrollada en lo concerniente a instrumentos de control.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (1999). "Descentralización de la potestad para obtener crédito". *Notas PREM*, Sector Público, núm. 15. En: <http://www1.worldbank.org/prem/premnotes/es/notes15es.pdf>
- Baskaran, T. (2010). "On the link between fiscal decentralization and public debt in OECD countries". *Public Choice*, 145(3/4), 351-378. En: <http://www.jstor.org/stable/40927124>
- CEPAL (2009-2010). *Estudio económico de América Latina y el Caribe*. Santiago: ECLAC.
- CEPAL (2016). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2016; Las Finanzas Públicas ante el Desafío de Conciliar Austeridad con Crecimiento e Igualdad*. LC/L.4140. Santiago: Naciones Unidas.
- CEPAL (2017). *Panorama fiscal de América Latina y El Caribe 2017; La Movilización de Recursos para el Financiamiento del Desarrollo Sostenible*. LC/PUB.2017/6-P. Santiago: Naciones Unidas.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014). *Propuesta de política de Estado y agenda para la descentralización y el desarrollo territorial de Chile, hacia un país desarrollado y justo*. Santiago, Chile.
- Contraloría General de la República de Colombia (2016). *Deuda pública colombiana 2015; Crecimiento de la Deuda: Reflejo de la Situación Fiscal*. Bogotá, Colombia.
- Coronado, J. (2009). *Sostenibilidad de las finanzas en gobiernos subnacionales*. Publicación N°12, Programa de Fortalecimiento de Capacidades de Análisis y Estrategia de Deuda para los Países Pobres muy Endeudados. Londres: Debt Relief International Ltd.

- Departamento Nacional de Planeación (2011). "Las asambleas departamentales y su papel en la gestión pública para el desarrollo, guía para diputados y ciudadanos. Elecciones de autoridades territoriales 2011". *Guías para la Gestión Pública Territorial* N°9. Bogotá, Colombia.
- Falleti, T. G. (2005). "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective". *American Political Science Review*, vol. 99, núm. 3, University of Pennsylvania, EEUU.
- García, A. B., Colmenares, J. E. y Rolon, G. A. (2014). "La realidad de la descentralización en Colombia a partir de la Constitución de 1991". *Revista Hipótesis Libre*, núm. 9, Universidad Libre, Sucursal Santander, Colombia.
- Granados, S. y Rodríguez, J. (2013). "Propuestas para avanzar en descentralización fiscal en Chile", Documento de Trabajo N°7, Serie Estudios Territoriales, Documentos de Trabajo RIMISP, Santiago, Chile.
- Grazzi, M. y Jaramillo, F. (2010). *Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional en América Latina*. Capítulo 1, en descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: los casos de Colombia y Perú. Departamento de Países del Grupo Andino; Banco Interamericano de Desarrollo.
- Huanqui, S. (2008). "Reglas fiscales y su aplicación a gobiernos regionales y locales". *Gestión Pública, Revista de Actualidad y Análisis Especializado*, vol. 1, núm. 6.
- Instituto Libertad (2016). "Análisis de las propuestas de la comisión asesora Presidencial". En: <http://www.institutolibertad.cl/n-47-analisis-de-las-propuestas-de-la-comision-asesora-presidencial-para-la-descentralizacion-y-el-desarrollo-regional/>
- Larios, J., Alvarado, B. y Conterno, E. (2004). "Descentralización fiscal", Documento Técnico N°7, PRODES. USAID. Mardones, R. (2008). "Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008)". *Revista EURE XXXIV*, núm. 102. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2009). Dirección Nacional de Endeudamiento Público, presentación del vice ministro de Hacienda, "El endeudamiento en la gestión financiera de los gobiernos regionales y gobiernos locales", Lima, julio-noviembre de 2009. En:

<http://www.slideserve.com/odin/el-endeudamiento-en-la-gesti-n-financiera-de-los-gobiernos-regionales-y-gobiernos-locales-lima-julio-noviembre-2-1345435>

Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2017). "Transparencia Económica Perú, Junio 2017". En: <https://www.mef.gob.pe/es/consulta-de-deuda-publica>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia (2008a), Secretaría de Hacienda Bogotá, *Manual Operativo Presupuestal, 2001-*. Bogotá: Imprenta Distrital. En: <http://www.shd.gov.co/shd/node/17584>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Ley 819 de 2003. Guía metodológica para la elaboración del marco fiscal de mediano plazo en entidades.*

Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia (2008b). *Circular Externa 43 del Ministerio de Hacienda para gobernadores, alcaldes, secretarios de hacienda departamental y municipal, secretarios de planeación departamental y municipal, jefes de presupuesto.* En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=35004>

Oates, W. E. (2006). "On The Theory and Practice of Fiscal Decentralization"; Revised Draft; IFIR Working Paper N°2006-05. En: <http://martin.uky.edu/sites/martin.uky.edu/files/IFIR/Pub/IFIR-WP-2006-05.pdf>

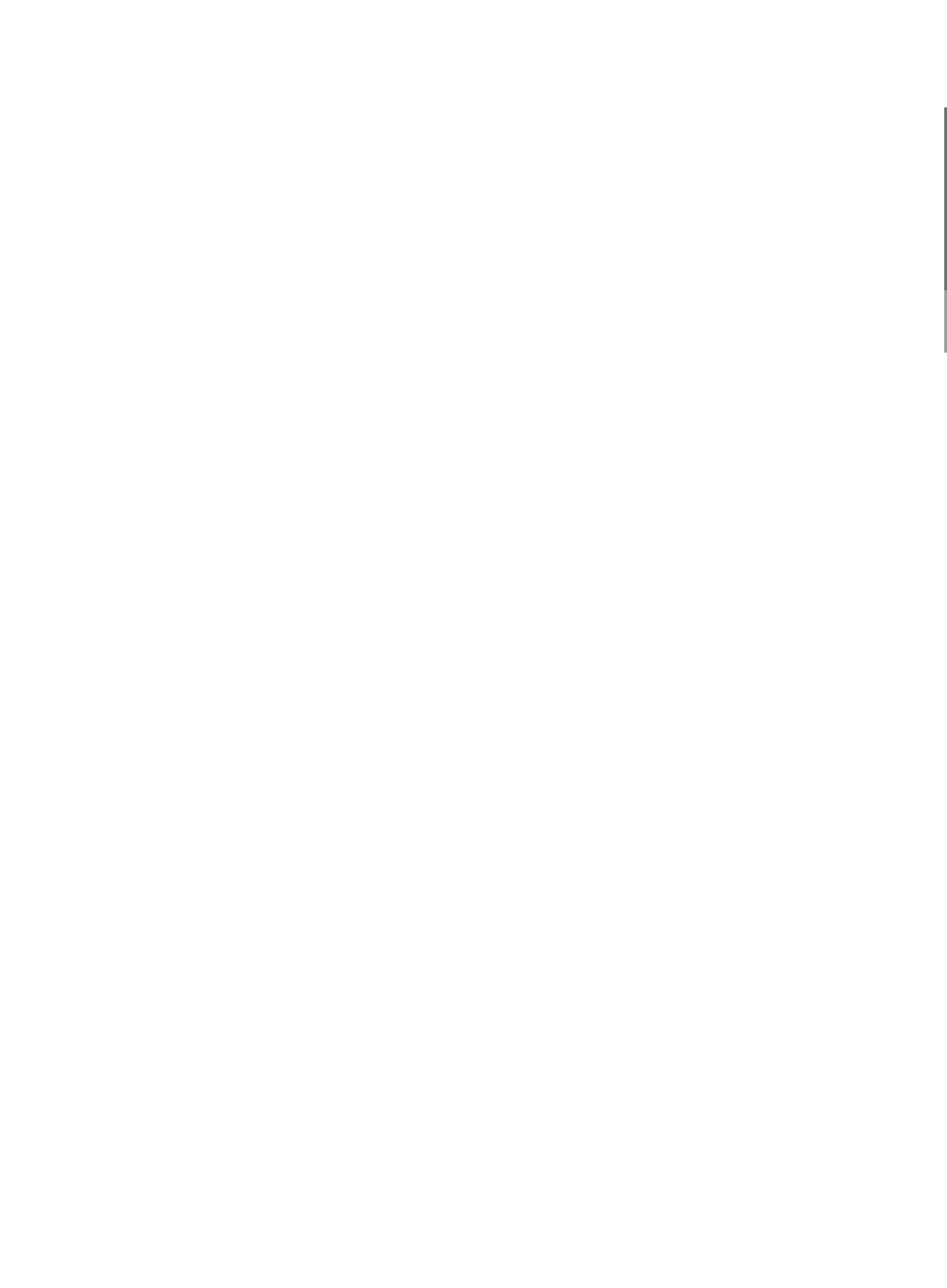
Pinilla, D. E., Jiménez, J. D. y Montero, R. (2015). "La descentralización fiscal en América Latina. Balance de un proceso". *Revista de Economía Institucional*, 17, 33, pp. 133-160. DOI: <http://dx.doi.org/10.18601/01245996.v17n33.06>

Pineda, E., Ter-Minassian, T., Ahmad, E. y Letelier, L. (2015). *Chile: estrategia integral para una descentralización efectiva y fiscalmente responsable.* Banco Interamericano de Desarrollo.

Holguín, C. (ministro del Interior y de Justicia) (2007). "Capítulo 11: La Descentralización Soñada", en: *Memorias del seminario: 20 años de la descentralización en Colombia; presente y futuro. Red de Iniciativas para la Gobernabilidad.* Bogotá: La Democracia y el Desarrollo Territorial (RINDE).

Konrad Adenauer Stiftung (2010). *25 años de la descentralización en Colombia.* Colombia: Konrad Adenauer Stiftung.

- Ropert, M. A. (2011) *Evolución de la descentralización fiscal y administrativa en Chile*. Documento de Trabajo CIEPLAN. Santiago, Chile.
- Rodríguez, P. A. (2008). *Presupuesto público, Programa Administración Pública Territorial*. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá, Colombia.
- Rousseau, P., Álvarez, K., Bernal, M. E. (2015). *Finanzas subnacionales en el Ecuador 2000-2014*. Quito: Banco del Estado.
- SENAPLADES (2014). *Preguntas Frecuentes Sobre Descentralización Fiscal en el Ecuador*. Documento de Trabajo, Gobierno del Ecuador, Quito, Ecuador.
- Serrano, C. (2011), *El proceso de descentralización en el Ecuador*. Proyecto Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial en Los Andes, RIMISP.
- Vega, J. (2008). *Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú, informe final - Proyecto Mediano*, Consorcio de Investigación Económica y Social, Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Vial, C. (2012) "¿Cuál es el nivel de la descentralización fiscal regional en Chile? Una comparación internacional". *Asuntos Públicos*, 3/7/2012. En: <http://www.asuntospublicos.cl/wp-content/uploads/2012/07/975.pdf>



Autonomía presupuestaria de los gobiernos subnacionales en el área Pacífico-Andina

Jorge Ibañez Zamora*

RESUMEN

El trabajo que se presenta incursiona en la temática de la descentralización fiscal -entendida en su acepción más amplia como la dimensión económica de la política de descentralización- con foco en el nivel subnacional intermedio o regional de la administración de gobierno. La pregunta exploratoria y motivadora que condujo el estudio fue conocer cómo se sitúan las regiones Chile en cuanto a descentralización fiscal comparando el nivel de autonomía de los gobiernos intermedios de países unitarios de mayor descentralización en Sudamérica. Concretamente se explora a través de un análisis descriptivo de la composición del presupuesto, caracterizando los elementos más relevantes en cuanto a sus fuentes de ingresos. El análisis se centró en identificar el grado de descentralización fiscal aplicado a los niveles intermedios de gobierno en países del área pacífico. Su propósito fue generar una radiografía reciente del estado de la descentralización de las fuentes de ingresos en el espacio regional descentralizado de cada uno de los cuatro países examinados, y desde ahí comparar por clases o grupos de entidades territoriales, según su mayor o menor grado de autonomía fiscal acotado a los datos del año 2015 como referencia temporal común. El ejercicio de estimación del grado de descentralización fiscal está basado en el cálculo del coeficiente de equilibrio vertical de Hunter (1977), siendo complementado con una caracterización de las principales disposiciones normativas - incluidas las normas constitucionales que consagran y regulan las funciones y atribuciones en materia financiera a los gobiernos subnacionales-, así como los rasgos distintivos de la estructura presupuestaria de los gobiernos subnacionales intermedios de cada uno de los países estudiados. Como resultado del ejercicio de cuantificación pudo efectivamente estimarse los valores individualizados y comparables del coeficiente de equilibrio vertical

* Asesor de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Geógrafo, Universidad de La Habana, Cuba, Postítulo en Población y Desarrollo, CEPAL-Universidad de Chile.

desde la perspectiva de los ingresos para cada uno de los 96 gobiernos subnacionales. Esa fue la base empírica del análisis comparado.

INTRODUCCIÓN

El contexto de referencia en el cual se origina este estudio gira entorno a la evidencia de que Chile se encuentra en un punto de inflexión favorable al proceso de descentralización, dado el cúmulo de reformas materializadas y que configura la evolución más reciente de la descentralización del Estado verificadas con posterioridad a 1990. Estudios e investigaciones sobre la evolución reciente de la descentralización en Chile describen el proceso reciente en términos de funciones, atribuciones, capacidades y recursos financieros que determinan finalmente cuánto, cómo, dónde y cuándo los gobiernos subnacionales deciden sobre los asuntos cruciales para el desarrollo de sus territorios y comunidades.

El informe *Auditoría a la democracia: más y mejor democracia para un Chile inclusivo* (PNUD, 2014), reconociendo el impulso descentralizador del último decenio en Chile, evalúa la relación entre la toma de decisiones descentralizadas en el nivel de gobierno más adecuado para la participación y preferencias de las comunidades, planteando que los esfuerzos descentralizadores aún no alcanzan la profundidad suficiente para garantizar el acercamiento a la toma de decisiones a los ciudadanos... no se ha logrado que tanto facultades como capacidades se instalen en forma adecuada en los niveles subcentrales de gobierno, lo que lleva a que la toma de decisiones se mantenga fuertemente concentrada en el gobierno central, principalmente por su disponibilidad de recursos. A su vez, distingue que el alcance del proceso descentralizador en el nivel regional de gobierno continúa con menores atribuciones administrativas, políticas y fiscales¹. De allí surge la importancia de explorar y conocer desde la perspectiva comparada diversas experiencias del contexto sudamericano en sus respectivos avances en materia de descentralización fiscal en el nivel intermedio de gobierno.

Por su parte, recientes investigaciones realizadas por la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016) siguen con atención la evolución de las finanzas de los gobiernos subnacionales en la última década motivados por la

¹ PNUD (2014). En específico se aprecia que el alcance descentralizador es diferenciado en los dos niveles descentralizados de gobierno. Los municipios gozan de mayores atribuciones administrativas, políticas y fiscales que los gobiernos regionales. Los gobiernos regionales, fuera de ser un espacio poco democratizado, las decisiones que afectan a la región son tomadas en una alta proporción en el nivel central, tanto en lo que respecta al contenido como al financiamiento. Para profundizar en este tema se recomienda revisar www.auditoriaalademocracia.org

constatación del importante rol que juegan los gobiernos intermedios y locales en la política fiscal de los países más descentralizados de América Latina².

Durante el segundo periodo de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2014-2018) se priorizó dentro de las primeras medidas el trabajo de una comisión creada ad hoc en materia de descentralización comprometida en su programa de gobierno. Dicha comisión recomendó imprimir un fuerte impulso a la descentralización fiscal en el nivel regional, anunciando la presidenta el 21 de mayo de 2016 el ingreso de un proyecto de ley sobre descentralización fiscal seguido de tramitar el proyecto de ley que regula el proceso de transferencia de competencias.

Desde otras miradas, siempre con atención al proceso de descentralización fiscal en el nivel subnacional de gobierno, el estudio *Avances de la descentralización fiscal en América Latina* (2012)³ y la reciente publicación *Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina* (2015)⁴, ambas desde la perspectiva comparada, identifican rasgos y tendencias de la descentralización fiscal en Chile, Ecuador, Colombia y Perú entre un grupo de países seleccionados. Dichas publicaciones coinciden en reconocer una trayectoria común en los inicios del proceso de descentralización política y fiscal en América Latina durante la década de los ochenta, pero es recién en los últimos diez años que se profundiza este proceso abarcando incluso reformas constitucionales.

ANTECEDENTES

La descentralización fiscal como fenómeno complejo de estudio es el resultado, como en toda área del conocimiento –en este caso, de las ciencias económicas– de una evolución, dentro de la cual Letelier (2012) distingue desde los aportes iniciales derivados del enfoque normativo de las finanzas públicas hasta una etapa más reciente, que incorpora elementos de economía política⁵.

Entre los principales modelos teóricos se sitúa la teoría del *federalismo fiscal*, iconizada en los trabajos pioneros de Tiebut (1961), Musgrave (1969), Ostrom (1961), Warren (1961) y

² CEPAL (2016). *Política fiscal y ciclo de cuentas públicas en América Latina: el rol de los gobiernos subnacionales*.

³ Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe (2012).

⁴ Banco Interamericano de Desarrollo (2015).

⁵ Para profundizar sobre los principales enfoques y modelos teóricos de la descentralización ver el capítulo 2 de *Teoría y práctica de la descentralización fiscal*, de Leonardo Letelier (2012).

Wallace Oates (1972-1999), autores que en sus trabajos resaltan las bondades y ventajas de la descentralización en su postulado sobre la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos⁶. Dicho postulado se considera vigente en tanto se considere que el principal propósito de la descentralización es mejorar (optimizar) la prestación de servicios públicos a nivel subnacional con la consiguiente mejora del bienestar público. El teorema de la descentralización formulado por Wallace Oates en 1972 plantea en esencia que “en ausencia de economías de escala derivadas de la provisión centralizada de un bien público, así como otras derivadas de las externalidades interjurisdiccionales, el nivel de bienestar será mayor si los niveles de consumo de dicho bien son decididos en cada jurisdicción, que si se decide centralizadamente un mismo nivel de consumo del mismo bien para todas las jurisdicciones”⁷.

En el modelo teórico *principal-agente*, el gobierno nacional es el “principal”, el cual tiene una amplia intervención y/o control sobre las decisiones de programas que son realizados por los gobiernos subnacionales o agentes. Asimismo, Aghón (1993) reconoce que la ejecución descentralizada constituye una estrategia que promueve la eficiencia en la asignación y provisión de bienes públicos locales. Desde este modelo adquieren singular importancia el uso de las transferencias intergubernamentales como instrumento para promover la orientación del gasto hacia determinados sectores y la ejecución efectiva de un programa del gasto público. Asimismo, la estructura impositiva, al igual que el acceso al endeudamiento, debe estar por lo general en concordancia y/o consistencia con las políticas macroeconómicas.

Desde el modelo teórico de la *opción pública local* se otorga un aumento significativo de competencias y/o responsabilidades en materia de gastos e ingresos a los gobiernos subnacionales. Las localidades obtienen buena parte de sus ingresos de sus propios contribuyentes. La existencia de un mayor grado de autonomía en la toma de decisiones que afectan de manera directa la calidad de vida de una comunidad se fundamenta en un proceso de elecciones, en el cual se delega la responsabilidad al electorado. Esto es común en las localidades de países federales en que los contribuyentes y el mismo electorado expresan a través de consultas a la comunidad las distintas combinaciones y opciones de impuestos y propuestas de gasto público, que son objeto de la toma de decisiones y que deben ser resueltas bajo restricciones presupuestales.

⁶ Trabajos y aproximaciones iniciales aportantes a lo que se conoce como la primera generación de la teoría del federalismo fiscal en la cual subyacen supuestos facilitadores del proceso de descentralización, y por consiguiente a una gobernanza eficaz. Dichos supuestos reflejan la experiencia y las condiciones de países avanzados con gobiernos subnacionales relativamente transparentes y eficaces, así como de electorados móviles y políticamente alertas. Vicente Fretes Cibils y Teresa Ter-Minassian en *Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina: por qué y cómo* (2016).

⁷ Traducción. Wallace. E. Oates Fiscal Federalism. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1977.

En consecuencia, concluye Aghón (1996), se refuerza la transparencia presupuestal y el sentido de responsabilidad ante los ciudadanos, entre otros efectos positivos. Entre estos dos modelos analíticos principales se abre un abanico de alternativas o modalidades de financiamiento de los gobiernos subnacionales desde las cuales se promueve una mayor o menor autonomía de los gobiernos subnacionales⁸.

La *teoría secuencial de la descentralización* (Falleti, 2005) es valorada como otra aproximación teórica relevante para facilitar el análisis comparado de procesos de descentralización entre países y al interior de ellos. A dicho marco teórico se le atribuye un interesante valor explicativo para concebir las interacciones entre los tipos de descentralización y determinar sus diferentes efectos: en secuencia temporal define que la descentralización siempre se refiere a un proceso de reformas del Estado, compuesto por un conjunto de políticas que transfieren responsabilidades, recursos y autoridad hacia los gobiernos subnacionales. Así mismo, esta investigadora distingue tres tipos de descentralización –a saber, la administrativa, fiscal y política– para efectos de sustentar la secuencia temporal en que se verifican estos procesos.

En particular la tipología que propone Falleti explicita que la descentralización fiscal se refiere al conjunto de políticas diseñadas para aumentar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. Las políticas de descentralización fiscal pueden asumir diferentes formas institucionales, tales como un aumento de las transferencias del gobierno central y/o la creación de nuevos impuestos subnacionales, así como la delegación de la autoridad fiscal –que antes era nacional–, agregando a su definición que la descentralización fiscal se refiere a

⁸ Aghón (1996) distingue las siguientes 5 modalidades:

- a) Independencia fiscal plena en la medida que se descentraliza libremente el monto y calidad del gasto y de los ingresos que recaudara el nivel subnacional dentro de su jurisdicción, lo que implica que los gobiernos subnacionales ejercen amplias competencias fiscales, tales como establecer impuestos, endeudarse, recaudar directamente y decidir la totalidad del gasto público.
- b) Fijando límites dentro de las atribuciones de las competencias fiscales transferidas.
- c) Mayor centralidad del gasto público y del orden tributario por la vía de agregar mayores restricciones a las atribuciones al nivel subnacional.
- d) Reducción de la competencia fiscal del nivel subnacional a la prestación obligatoria de determinados servicios públicos e inclusive otorgando facultades al gobierno central para decidir acerca de la cantidad y calidad de los servicios delegados en el nivel inferior simplemente a los aspectos administrativos y técnicos de su prestación.
- e) Independencia fiscal nula en la medida que el nivel subnacional depende absolutamente de las transferencias desde el gobierno nacional, siendo este último quien establece los impuestos, determina los montos de endeudamiento, ejecuta la recaudación tributaria y define la forma en que se distribuyen los fondos públicos. Los gobiernos subnacionales se encargan únicamente de gastar los recursos que les son transferidos.

los ingresos, mientras que los gastos son parte de la descentralización administrativa⁹. En este sentido, la propuesta de Falleti se inclina más hacia los actuales enfoques de las denominadas teorías positivas “de segunda generación” sobre el rol primordial de los factores sociales, políticos e institucionales en los procesos de descentralización.

Falleti destaca en su propuesta tipológica el caso particular dado cuando la descentralización administrativa y fiscal es coincidente y su implementación es diseñada como un proceso indivisible. Es el caso por ejemplo en que se transfieren recursos para cumplir nuevas responsabilidades (competencias) transferidas como condición necesaria para financiar los costos de ejercer y administrar, por ejemplo, los servicios de educación, salud, culturales, vivienda social o el transporte público, señalando al respecto que si los ingresos son transferidos desde el gobierno central para cubrir los costos de la administración y prestación de tales servicios sociales, entonces la descentralización administrativa es financiada y coincide con una medida de descentralización fiscal.

Para efectos de simplificar en este trabajo el análisis cuantitativo orientado a medir el grado de descentralización fiscal de los gobiernos subnacionales, se denominarán indistintamente los términos descentralización fiscal y autonomía fiscal, con independencia que en la literatura especializada pueda encontrarse matices diferenciados para ellos. En ese sentido, lo más frecuente es asociar la autonomía fiscal al grado de libertad y capacidad de los gobiernos subnacionales para generar ingresos propios dada la atribución para fijar derechos, tributos, tasas y otros cobros, discutir mecanismos de transferencias o también, por ejemplo, la capacidad para decidir cuándo y por cuánto monto endeudarse en grandes proyectos de inversión.

EL GRADO DE AUTONOMÍA EN LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Así como desde la teoría, Aghón (1993) resalta las dos principales matrices conceptuales; en la práctica lo que se verifica es un amplio abanico de alternativas o modalidades de avances en procesos de descentralización fiscal. Consecuentemente con lo anterior, también

⁹ Falleti enfatiza que cuando la descentralización fiscal se mide desde el lado del gasto se estará analizando parcialmente la descentralización administrativa, indicando el nivel de participación de los gobiernos subnacionales en la gestión gubernamental; en cambio, cuando la descentralización fiscal se mide por el lado de los ingresos, nos expresa el grado de autonomía financiera en la generación y administración de sus ingresos. Falleti, T. (2006). *Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia, en perspectiva comparada*.

encontramos una relativa flexibilidad en cuanto a alternativas de dimensionar dichos procesos. De la revisión bibliográfica, realizada buscando precisamente la mayor flexibilidad de análisis, encontramos que el modelo más utilizado para medir el grado de descentralización, se conoce como coeficiente de equilibrio vertical o coeficiente de "Hunter".

Así se tiene que en su expresión operacional Hunter define que el coeficiente de equilibrio vertical (V) es una medida cuantitativa de las relaciones fiscales intergubernamentales entre los distintos niveles de gobiernos al interior de un país. Por consiguiente, es una medida que refleja el grado de descentralización en la dimensión fiscal o económica en la que se encuentra transitando un país en relación a otros, una región en relación a otra o un grupo de jurisdicciones en relación al conjunto nacional, entre otras comparaciones posibles.

La ecuación original de Hunter se expresa como:

$$V = 1 - \left[\frac{aT_o + bT_s + cR + d + G_o + eG_c + fB}{E} \right]$$

Dónde sus factores componentes son:

V: coeficiente de equilibrio vertical (cuyo valor V puede variar entre 0 y 1).

To = Ingresos tributarios procedentes de impuestos decretados por el gobierno subnacional.

Ts = Ingresos tributarios del gobierno subnacional obtenidos de la repartición de impuestos de recaudo nacional, teniendo derecho a participar de su reparto (coparticipación tributaria).

R = Recaudación no tributaria del gobierno subnacional.

Go = Transferencias no condicionadas sin plazo determinado.

Gc = Transferencias condicionadas recibidas del gobierno central.

B = Empréstitos netos del gobierno subnacional.

E = Gastos del gobierno subnacional.

El valor del coeficiente (V) o simplemente de equilibrio vertical puede variar entre 0 y 1, estando su interpretación asociada a la noción de equilibrio –equivalente a mayor autonomía– versus desequilibrio –equivalente a menor autonomía o mayor dependencia– del gobierno subnacional respecto a cómo genera sus ingresos o usa sus recursos financieros. Por consiguiente, cuanto más próximo el valor de $V=0$ indica mayor desequilibrio (menor autonomía fiscal) y mientras más próximo el valor de $V=1$ indica mayor equilibrio (mayor autonomía fiscal) de los gobiernos subnacionales.

Dentro de la misma ecuación original se tienen los valores a, b, c, d, e y f, los cuales corresponden a los ponderadores de cada factor respectivo. Los ponderadores de cada factor dimensionan la influencia de cada factor y su valor varía entre 0 y 1, interpretándose como la importancia relativa que reviste cada factor de la ecuación como expresión de la autonomía/dependencia del ingreso decretado, fiscalizado y administrado por el gobierno subnacional. Cuanto mayor sea la influencia del gobierno subnacional, tanto menor será la ponderación del factor componente. Por ejemplo si $f = 0$, significará que el gobierno subnacional –para el factor endeudamiento– tiene plena autonomía, sin mayor injerencia del gobierno nacional, para comprometer empréstitos y realizar operaciones de endeudamiento con vistas a financiar inversiones prioritarias en función de las preferencias de los ciudadanos.

Para efectos de operacionalizar el análisis cuantitativo de la descentralización fiscal de los gobiernos subnacionales intermedios de los cuatro países de modo que pudieran ser comparables a nivel de gobierno subnacional, se adoptaron las siguientes adecuaciones a la ecuación original del coeficiente de equilibrio vertical de Hunter:

a) Se utilizaron los datos sobre fuentes presupuestarias de los gobiernos subnacionales asumiendo que los ingresos se igualan al gasto, por lo que el monto y la diversidad de fuentes de ingresos reflejará mejor la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales intermedios para levantar recursos por la vía de recaudación tributaria u otra modalidad de cobros¹⁰. Por otra parte, los datos desagregados para el nivel subnacional sobre ingresos se encuentran disponibles y mejor estandarizados en los reportes de presupuestos de ese nivel de gobiernos.

¹⁰ Pinilla, Jiménez y Montero publicaron en 2015 un ejercicio de cuantificación de la evolución fiscal de 17 países de América Latina para el periodo 1990–2009, combinando diversas bases de datos para construir un panel de datos del ingreso público subcentral como porcentaje del PIB y del ingreso público total. Argumentan sobre la opción de tomar el ingreso subcentral (en vez del gasto) dado que el comportamiento del ingreso subcentral recoge mejor el fortalecimiento tributario local y guarda más relación con los incentivos positivos de la descentralización tales como el control ciudadano, la competencia entre jurisdicciones y la mayor cercanía entre costos y beneficios. Ver “Procesos de descentralización fiscal en América Latina: balance de un proceso” (2015).

b) Se adaptó la ecuación original de Hunter en el sentido de “expandir” los factores componentes hacia subfactores o familia de factores con la intención de asimilar una diversidad mayor de fuentes de ingresos posibles para permitir la comparabilidad y el análisis, sin perder lo específico de las realidades de los gobiernos subnacionales intermedios de cada uno de los cuatro países analizados.

Desde esta perspectiva, la ecuación se modificó con las desagregaciones siguientes por familia o subfactores, a saber:

- Ingresos tributarios (subdividido en tres subfactores).
- Ingresos no tributarios.
- Ingresos por transferencias (subdividido en dos subfactores).
- Ingresos por endeudamiento (subdividido en tres subfactores).

Luego la ecuación adaptada para medir el coeficiente de equilibrio vertical queda formulada en la siguiente expresión.

$$V = 1 - \frac{\overbrace{aT_1 + bT_2 + cT_3 + dT_4}^{\text{ingresos tributarios y no tributarios}} + \overbrace{eG_1 + fG_2}^{\text{ingresos por transferencias}} + \overbrace{gB_1 + hB_2 + iB_3}^{\text{ingresos por endeudamiento}}}{E}$$

Donde los factores agrupados son los ingresos de los gobiernos subnacionales intermedios:

V: Coeficiente de Equilibrio Vertical (cuyo valor puede variar entre 0 y 1).

T1 = Ingresos tributarios de impuestos decretados por ley asignados por el gobierno nacional.

T2 = Ingresos tributarios del gobierno subnacional obtenidos de la repartición de impuestos de recaudo nacional, teniendo derecho a participar de su reparto (coparticipación tributaria).

T3 = Ingresos tributarios decretados por el nivel subnacional.

T4 = Ingresos no tributarios recaudados por el nivel subnacional.

G1 = Ingresos por transferencia condicionada.

G2 = Ingresos por transferencia no condicionada.

B1 = Ingresos por endeudamiento con autorización del nivel nacional.

B2 = Ingresos por endeudamiento con restricción.

B3 = Ingresos por endeudamiento sin restricción.

Cuadro N°1: Subfactores y ponderadores

Subgrupo	Valor de ponderadores de cada subgrupo (entre 0,1-0,9)	Autonomía
B3, T4, T3	(0,1) B3 Ingresos por endeudamiento sin restricción (0,2) T4 Ingresos no tributarios recaudados por el nivel subnacional (0,3) T3 Ingresos tributarios decretados por el nivel subnacional	(+ + + +)
T2, T1, G2	(0,4) T2 Ingresos tributarios obtenidos por coparticipación tributaria de recaudo nacional (0,5) T1 Ingresos tributarios decretados por ley asignados por el gobierno nacional al gobierno subnacional (0,6) G2 Ingresos por transferencia no condicionada	(+ + - -)
G1, B2, B1	(0,7) G1 Ingresos por transferencia condicionada (0,8) B2 Ingresos por endeudamiento con restricción (0,9) B1 Ingresos por endeudamiento solo con la autorización del nivel nacional	(- - - -)

Fuente: Descentralización Fiscal: Marco Conceptual. Serie de Política Fiscal. CEPAL. Gabriel Aghón (1993)

La interpretación del gradiente aplicado al valor de los ponderadores a, b, c, d, g, h, i será en definitiva una valoración subjetiva del grado de influencia y en consecuencia expresa que cuanto mayor sea el grado de influencia del gobierno subnacional sobre determinada fuente de ingreso, tanto menor será su ponderación (y viceversa). A modo de ejemplo, si tomamos la fuente de ingreso por endeudamiento sin restricción, tenemos que está afectado por el menor valor posible del ponderador (0,1), lo cual interpreta que el gobierno subnacional tiene la más amplia autonomía o capacidad de decisión sobre cuándo, cuánto y para qué propósitos

endeudarse. Por el contrario, si tomamos la fuente de ingreso por endeudamiento solo con autorización del nivel nacional, tenemos que está afectado por el mayor valor posible del ponderador (0,9), lo cual interpreta que la capacidad de endeudarse para obtener ingresos adicionales como parte del presupuesto anual de gobierno subnacional es mínima¹¹.

En relación a los datos propiamente tales, enfocados a identificar la mayor diversidad de fuentes de ingresos de los gobiernos subnacionales, es necesario acotar que se utilizó prioritariamente el año 2015 como referente temporal común, con la excepción de los gobiernos subnacionales de Colombia, para los cuales no se encontraron registros para el año referido y hubo que considerar el año más cercano disponible. Esos fueron los casos de los presupuestos departamentales de Colombia, de los cuales se pudo acceder solo a la base de datos disponible hasta el año 2014 como fecha más reciente¹².

Acordados los ajustes metodológicos más relevantes, se calculó el coeficiente de equilibrio vertical (V) para cada uno de los gobiernos subnacionales, el cual -como ya se especificó- puede moverse dentro de un rango acotado, donde el valor 0 es total dependencia y el valor 1 total autonomía. En base a los resultados obtenidos podemos apreciar en una primera lectura los bajos valores del coeficiente V de los 96 gobiernos subnacionales intermedios comparados, cuyos valores fluctúan en torno al valor central de 0,45 para el año 2015, año presupuestario considerado como referencia temporal común.

A modo ilustrativo, aplicando la ecuación adaptada del coeficiente de equilibrio vertical a las particularidades de los gobiernos subnacionales intermedios de Chile (15 gobiernos regionales) sustentada en normas constitucionales y las que regulan el régimen patrimonial y el sistema presupuestario regional¹³, se tiene que:

¹¹ En el contexto de un modelo financiero descentralizado, si se quiere conocer el grado de autonomía financiera entre los distintos niveles de gobierno de un país, será necesario determinar si disponen de la capacidad para establecer sus propios ingresos y la proporción que estos representan sobre el total de los ingresos.

¹² Base de datos *Operaciones efectivas de caja, años 2000-2014*, que publica periódicamente el Departamento Nacional de Planeación (DNP) a través de la Subdirección de Fortalecimiento a la Gestión y Finanzas Públicas Territoriales (SFTP) de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS).

¹³ Ley N°19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Capítulo V, "Del Patrimonio y del Sistema Presupuestario Regionales".

T1 = Ingresos propios¹⁴ y determinados por ley¹⁵, tales como son los recursos asignados a los gobiernos regionales por tributos derivados del cobro de patente minera, acuícola, explotación geotérmica, explotación petrolera, por operaciones de casinos de juegos, patente por no uso de derecho de aprovechamiento del agua, así como lo recaudado en los remates de derechos de aprovechamiento del agua, entre las principales fuentes de ingresos propios.

G1 = Ingresos por transferencia condicionada que son asimiladas a las denominadas provisiones o transferencias asignadas y restringidas a ciertas aplicaciones predefinidas según propósitos, requisitos y localizaciones, tales como son: provisión puesta en valor del patrimonio, provisión saneamiento sanitario, provisión programa residuos sólidos, provisión energización, provisión programa infraestructura rural, provisión recuperación daños por catástrofes, provisión planes regiones extremas, provisión planes territorios rezagados, entre las más representativas y vigentes¹⁶.

G2 = Ingresos por transferencia no condicionada que son asimiladas a la sumatoria de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (Aporte Fiscal Libre) y los recursos para gastos de funcionamiento del gobierno regional.

c) La asignación de valores a los ponderadores de los respectivos factores se realizó considerando simultáneamente el peso relativo de cada uno de los factores componentes de la ecuación y al interior de cada subgrupo de factores, como se explicará seguidamente. Se aplicó una gradación útil para sopesar la mayor o menor autonomía fiscal implícita en cada fuente de ingresos comparable entre los gobiernos subnacionales intermedios de los países analizados. Es así que se diferencian tres subgrupos de factores (al interior de cada subgrupo se identifican diferentes fuentes de ingresos) en un gradiente de mayor a menor autonomía

¹⁴ Ingresos propios recaudados por la venta, arriendo y/o concesión de bienes que conforman el patrimonio y bienes del gobierno regional que no tengan prohibición de enajenación.

¹⁵ CPR Chile, 2015. Artículo 19, numeral 20: Los tributos que se recauden, cualquiera sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la nación y no podrán estar afectos a un destino determinado. Sin embargo, la ley podrá autorizar (que aquellos tributos) que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo.

¹⁶ Ley de Presupuestos, año 2015, 2016, 2017. Transferencias a los gobiernos regionales. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Las transferencias vía provisiones corresponden a una modalidad de transferencia intergubernamental de recursos del nivel central al regional que tiene la particularidad de condicionar su aplicación a determinados destinos, requisitos y/o localizaciones que limitan y orientan la toma de decisiones por parte de los gobiernos regionales. Para profundizar en las modalidades de transferencias intergubernamentales que caracterizan el modelo presupuestario en Chile, ver el capítulo III, "Avance en la descentralización fiscal" del *Informe de avance de la descentralización 2016* (SUBDERE).

fiscal. Un primer subgrupo está compuesto por los factores B3, T4, T3, aplicando a dichos factores los valores más cercanos a 0. Un segundo subgrupo está compuesto por T2, T1, G2, aplicando a esos factores valores intermedios. Un tercer subgrupo está compuesto por G1, B2, B1, aplicando estos últimos ponderadores los valores más cercanos a 1.

AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES REGIONALES EN PERÚ

Desde la constitución política y con implicancia para los ingresos -en la composición del presupuesto de los Gobiernos Regionales de Perú- es posible identificar varios postulados constitucionales que directa e indirectamente inciden con la posibilidad de generar contribuciones y tasas, participar de la distribución de los ingresos del Estado por concepto de canon, así como la doble sujeción a control y fiscalización del presupuesto propia del gobierno regional y los órganos nacionales fiscalizadores competentes.

Entre los postulados constitucionales claves que revelan cómo se habilita la formación del presupuesto de los gobiernos regionales se tiene el capítulo IV, relativo al régimen tributario y presupuestal del Estado. Al respecto se reconoce que, adicionalmente a la asignación de recursos vía ley de presupuesto anual, las instancias descentralizadas participan del total de ingresos y rentas que captura el Estado por concepto del aprovechamiento de los recursos naturales que yacen en cada territorio, en calidad de un derecho denominado canon.

Las claves del sistema financiamiento de los gobiernos regionales en el Perú¹⁷ son:

Los gobiernos regionales sí pueden o tienen atribuciones para:

- Recaudar derechos por servicios que prestan dentro de su jurisdicción.
- Vender activos y por esa vía recibir ingresos.
- Endeudarse.

¹⁷ En base a Letelier, Vega y Flores, *Sistematización de Estudios sobre Descentralización Fiscal en Perú*, GIZ y documentos técnicos de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales de Perú.

- Excepcionalmente el GR del Callao goza de la participación en renta de aduana (PARA)¹⁸.
- Beneficiarse de una proporción (determinada por ley) del valor de las regalías mineras, siempre que se localicen concesiones mineras activas en la jurisdicción del GR.
- Beneficiarse de una proporción (determinada por ley) del Fondo Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM).

Los gobiernos regionales no pueden o no tienen atribuciones para:

- Recaudar ni administrar directamente impuestos (tributos) propios
- Recaudar ni administrar regalías mineras
- No cuentan con un sistema de tributos propios¹⁹

Las fuentes de financiamiento de los gobiernos regionales en Perú:

- Recursos generales u ordinarios: los GR solo participan indirectamente de la recaudación de impuestos nacionales a través de las transferencias que financian la fuente de recursos ordinarios (sobre los cuales el nivel nacional tiene absoluto control) y para la cual no cuentan con una regla o fórmula de asignación conocida.
- Recursos determinados: a los gobiernos regionales les pertenece por ley beneficiarse de los impuestos específicos recaudados por el gobierno nacional y que luego son repartidos entre los tres niveles de gobierno en proporciones fijas y predeterminadas. A dichos recursos se les denomina *recursos determinados* y comprenden transferencias en base a los seis diferentes tipos de canon (minero, petrolero, gasífero, hidroenergético, pesquero y forestal), a lo cual se agrega la renta de aduanas, la regalía minera y el FOCAM (Fondo de Desarrollo Socioeconómico del Proyecto Camisea). Esta segunda fuente de financiamiento depende no solo de leyes específicas, sino además de factores exógenos a la política fiscal, como pueden

¹⁸ La participación en renta de aduanas (PRA) se origina en el 2% de las rentas recaudadas por cada una de las aduanas: marítimas, aéreas, postales, fluviales, lacustres y terrestres. Se asignó originariamente solo a los gobiernos locales (municipios distritales y provinciales). Posteriormente esta participación se extendió excepcionalmente al gobierno regional de la Provincia del Callao.

¹⁹ Al año 2010 se estimaba que el 97% del total de los impuestos es recaudados por el nivel nacional y el 3% restante por el nivel municipal.

ser las utilidades de empresas extractivas o las variaciones en los precios de productos primarios. En este sentido, el gobierno nacional tiene escasos grados de libertad para variar las asignaciones por este último concepto, a menos que intente cambiar los parámetros y las leyes que las sostienen.

El objeto y competencias relacionadas que tienen los gobiernos regionales son la promoción del desarrollo y la economía regional, fomentando las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo. En función de ese propósito u objeto los gobiernos regionales son competentes, entre otras, para:

- Aprobar su organización interna y su presupuesto.
- Administrar sus bienes y rentas.
- Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre servicios de su responsabilidad.
- Dictar las normas inherentes a la gestión regional.
- Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.

En lo relativo a la administración financiera de bienes y rentas de los gobiernos regionales constitucionalmente se identifica como rentas a aquellas que provienen de las siguientes fuentes, conforme y/o determinadas por la ley:

- Las transferencias específicas asignadas por la Ley Anual de Presupuesto.
- Los tributos creados por ley a su favor.
- Los derechos económicos generados por concepto de privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen.
- Los recursos asignados del Fondo de Compensación Regional.
- Los recursos asignados por concepto de canon.
- Los recursos provenientes de sus operaciones financieras e incluyendo aquellas que realicen con el aval del Estado.

A modo de síntesis parcial es posible afirmar que en materia tributaria y normas de asignación del presupuesto del sector público a las instancias descentralizadas, en particular para los gobiernos regionales se les reconoce potestad tributaria, mediante la cual pueden fijar

tasas y contribuciones para su uso en gastos específicos o de libre disponibilidad. De dicha potestad constitucional deriva que los gobiernos regionales puedan generar ingresos propios provenientes del cobro de tasas o derechos, que no es equivalente a que dichas entidades recauden directamente impuestos propios (artículos 74, 77, 188, 191, 192 y 193, CPR).

Complementariamente a lo consagrado en la constitución, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales²⁰ desarrolla con mayor especificidad elementos regulatorios vinculados con la elaboración y administración del presupuesto de los gobiernos regionales. Se explicita que los gobiernos regionales en tanto instancias descentralizadas legitimadas gozan de personalidad jurídica de derecho público, diferenciando aquellas competencias exclusivas y compartidas que le asignan la constitución, la Ley de Bases de la Descentralización y su propia ley orgánica.

Así también se ratifican las competencias constitucionales y se especifican las atribuciones del gobierno regional para aprobar el presupuesto regional y administrar los bienes y rentas, así como para regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad. En tanto, en las competencias exclusivas se incluyen la aprobación y organización interna del gobierno regional y su presupuesto institucional, conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto.

La LOGR en materia de régimen económico y financiero regional aborda separadamente la definición de los recursos financieros de los gobiernos regionales en concordancia con la Ley de Bases de la Descentralización. Esencialmente se plantea que los gobiernos regionales, en el cumplimiento de su función administrativa y ejecutora para la gestión del desarrollo regional, disponen de recursos financieros, tales como se indican a continuación:

²⁰ Ley N°27.867 del 2002, Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), es la norma legal que establece y regla la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales. En dicha norma se define la organización democrática, descentralizada y desconcentrada del gobierno regional conforme a la constitución y a la Ley de Bases de la Descentralización. Modificada en 2003 mediante la Ley N°27.902 para regular y complementar diversas materias con el propósito de fortalecer el proceso de descentralización y regionalización.

Cuadro N°2: Recursos Financieros de los Gobiernos regionales del Perú

- Recursos señalados en la Ley de Bases de la Descentralización N°27.783 .
- Las empresas del Estado de alcance regional localizadas y transferidas por el gobierno nacional a la circunscripción territorial del gobierno regional.
- Recursos financieros transferidos para ser usados en proyectos de inversión de alcance regional.
- Recursos financieros generados por los permisos, licencias, autorizaciones y concesiones otorgados, incluidos los proyectos de inversión pública de alcance regional en ejecución que sean transferidos por el gobierno nacional correspondiente a los sectores de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, que implementen inversiones en su territorio.
- Recursos asignados desde el Fondo de Compensación Regional (FONCOR).
- Recursos asignados desde el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE).
- Recursos obtenidos por operaciones de endeudamiento interno y externo, emisión de bonos y titulación de cuentas, con aval o garantía del Estado.

Un particular agregado a la conformación del presupuesto de los gobiernos regionales lo aporta la Ley de Canon del 2001 y sus respectivas actualizaciones²¹, en el sentido de legitimar

²¹ En el ordenamiento jurídico del Perú el *canon* ha sido previsto en la constitución política como el reconocimiento del derecho que le asiste a los gobiernos locales y regionales para recibir una porción de lo recaudado en beneficio de su comunidad, debiendo calcularse sobre la base de la totalidad de ingresos y rentas provenientes de la explotación de recursos naturales de sus circunscripciones. Por consiguiente, no se trata de un pago, sino de una compensación del Estado a los gobiernos regionales y locales respecto a la distribución de ingresos ya recaudados. En Perú actualmente se diferencian seis tipos de canon, los cuales se regulan por las mismas leyes, mientras que el canon y sobrecanon petrolero se regula mediante legislación especial para cada departamento, a saber: minero, petrolero, pesquero, forestal, gasífero y de hidrocarburos. En el caso del canon minero, la compensación será la distribución de los ingresos recaudados a las zonas donde se explotan los recursos minerales, garantizándose la participación directa de la población local en el beneficio del reparto. Esta medida se justifica porque dicha población será la que recibirá el mayor impacto cuando estos recursos se agoten. Fuente: Jurisprudencia sobre la Naturaleza Jurídica del Canon del Tribunal Constitucional. Exp. 00048-2004.

la participación efectiva de la que pueden beneficiarse las instancias descentralizadas. Ya se ha indicado desde la CPR que la sección del presupuesto público anual diferencia los pliegos del gobierno central de los pliegos de las instancias descentralizadas. Para estas últimas se explicita específicamente que les corresponde recibir conforme a la ley una participación del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona productora, en calidad de canon.

El concepto de canon y sus tipos está consagrado constitucionalmente como un derecho compensatorio que les corresponde a los gobiernos subnacionales locales y regionales recibir como una parte de lo recaudado, siendo destinado en beneficio de su comunidad. Se calcula sobre la base de la totalidad de ingresos y rentas provenientes de la explotación de recursos naturales de sus circunscripciones. Las transferencias por dicho concepto llegan a todos los niveles subnacionales de gobierno, aunque en diferente proporción²².

Cuadro N°3: Distribución del Canon en Perú

Proporción (%)	Nivel de gobierno subnacional	Criterio de distribución
10	Municipios de la provincia dentro de los cuales se explotan los recursos naturales	Si existe más de una municipalidad en igual proporción
25	Municipios de la provincia dentro de los cuales se explotan los recursos naturales	Según población y necesidades básicas insatisfechas
40	Municipios de la provincia dentro de los cuales se explotan los recursos naturales	Según población y necesidades básicas insatisfechas
25	Gobierno regional	80% al gobierno regional donde se explota 20% universidades nacionales de su región

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

²² Leyes N°27.506, 28.077 y 28.322 del canon y respectivas modificaciones.

Según la naturaleza del recurso natural extraído existen seis tipos de canon, y solo para el recurso hidrocarburo, además de su respectivo canon se agrega un sobrecanon. Sus definiciones oficiales y la base de su respectiva constitución es la siguiente:

Cuadro N°4: Tipos de canon en Perú

Canon minero: es la participación de la que gozan los gobiernos subnacionales sobre los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación de recursos minerales, metálicos y no metálicos. Se constituye en base al 50% del impuesto a la renta.

Canon hidroenergético: es la participación de la que gozan los gobiernos subnacionales sobre los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la utilización del recurso hídrico en la generación de energía eléctrica.

Canon gasífero: es la participación que perciben las circunscripciones donde está ubicado geográficamente el recurso natural sobre los ingresos que percibe el Estado en la explotación de gas natural y subproductos condensados.

Canon pesquero: es la participación de la que gozan las circunscripciones sobre los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación de los recursos hidrobiológicos provenientes de las empresas dedicadas a la extracción comercial de pesca de mayor escala de recursos naturales hidrobiológicos de aguas marítimas y continentales, lacustres y fluviales, y de aquellas empresas que además de extraer estos recursos se encarguen de su procesamiento.

Canon forestal: es la participación de la que gozan las circunscripciones del pago de los derechos de aprovechamiento de los productos forestales y de fauna silvestre, así como de los permisos y autorizaciones que otorgue la autoridad competente. 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 desde junio del 2002, dicho porcentaje se incrementó a 50%, según lo establece la Ley de Canon (Ley N°27.506).

Canon petrolero: es la participación de la que gozan los gobiernos subnacionales sobre la renta que produce la explotación de petróleo, gas natural y gases condensados en las zonas donde los recursos naturales están ubicados. Se constituye en base al 12,5% del valor de la producción que obtiene el Estado por la explotación de petróleo, gas natural asociado y condensados en los departamentos indicados, proviniendo su pago de las regalías que pagan las empresas que explotan petróleo, gas y gases condensados.

Fuente: Ministerio de Economía y finanzas del Perú.

En relación a tasas y contribuciones regionales con la Ley de Descentralización Fiscal, en su artículo 10 establece que los gobiernos regionales podrán proponer directamente al Congreso de la República la creación de tasas y contribuciones destinadas a financiar las obras públicas o los servicios públicos que sean de su competencia. La administración de las tasas y contribuciones regionales será de competencia de los gobiernos regionales. Asimismo, ellos podrán suscribir convenios de cooperación interinstitucional con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) a los efectos de mejorar su capacidad de recaudación.

En cuanto a la gradualidad en la asignación de ingresos, la Ley de Descentralización Fiscal vía decreto 955 sostiene que, en una segunda etapa del proceso de descentralización fiscal, cuando las regiones estén conformadas, se les debe ceder el 50% de los tributos nacionales efectivamente recaudados en esas regiones. Consecuentemente establece una secuencia por etapas a través de las cuales se asignarán recursos a los gobiernos regionales. Para ello se establecen las siguientes dos etapas:

- Primera etapa: comprende la asignación de recursos por medio de dos fuentes, las transferencias presupuestales realizadas por el gobierno nacional a favor de los gobiernos regionales y la asignación de los recursos del Fondo de Compensación Regional (FONCOR).
- Segunda etapa: está supeditada a la acreditación de regiones. Comprende transferencias presupuestales, asignación de los recursos directamente recaudados en cada región e incentivos al esfuerzo fiscal²³.

Asociado también a la segunda etapa del proceso de descentralización fiscal, la norma señala que la asignación a cada región será del 50% de determinados impuestos del gobierno nacional, aclarando que la asignación de los recursos efectivamente recaudados en las regiones no modifica la calidad de acreedor tributario otorgada por las disposiciones específicas de dichos impuestos (artículos 16, 17 y 18). Para efectos del recaudo de los impuestos del gobierno nacional en las regiones, se contará con la cooperación de la SUNAT²⁴, institución encargada de cuantificar y

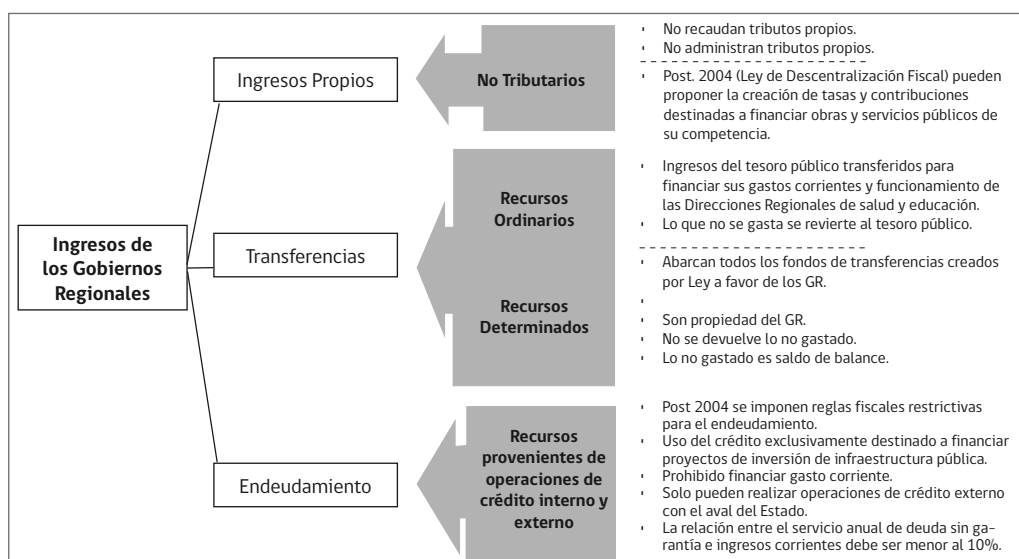
²³ La segunda etapa en la asignación de ingreso a los gobiernos regionales está condicionada a un conjunto de requerimientos supervisados por el MEF, que incluye: encontrarse vigentes las leyes del Sistema Nacional de Acreditación y de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones y sus respectivos reglamentos, así como haberse conformado las regiones, de conformidad con el artículo 29° de la Ley de Bases de la Descentralización, quedando excluidas de cualquier indicación relativa a la asignación de ingresos a la Municipalidad Metropolitana de Lima y el gobierno regional del Callao.

²⁴ La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) es una institución pública descentralizada del Sector Economía y Finanzas, creada por Ley N°24.829, dotada de personería jurídica de derecho público, patrimonio propio y autonomía administrativa, funcional, técnica y financiera, que tiene entre sus princi-

recaudar la carga tributaria de cada región. Los impuestos nacionales cuya recaudación se asignará a la región son para estos efectos:

- El impuesto general a las ventas, sin comprender impuesto de promoción municipal (IPM).
- El impuesto selectivo al consumo.
- El impuesto a la renta de personas naturales (rentas de 1^{ra}, 2^{da}, 4^{ta} y 5^{ta} categoría).

Cuadro N°5: Modelo Peruano de descentralización fiscal



Fuente: Adaptado en base a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales 2003 en materia de régimen económico y financiero regional, Ley de Bases de la Descentralización 2004 y la Ley de Descentralización Fiscal (DL 955), y al Glosario de Presupuesto Público SIAF-SP, Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

Para cuantificar el grado de descentralización fiscal al año 2015 del nivel de gobierno subnacional intermedio correspondientes a los gobiernos regionales se recuperó la información disponible y publicada por el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, específicamente la desagregación de la Ley de Presupuesto del Sector Público año 2015, que despliega los montos

pales competencias administrar los tributos internos del gobierno nacional, así como los conceptos tributarios y no tributarios cuya administración o recaudación se le encargue por ley o convenio interinstitucional.

de ingresos según fuentes de financiamiento, instituciones y niveles de gobierno. El cuadro siguiente resume los datos recuperados y sistematizados tal como presentan a continuación:

Tabla N°1: Ingresos de los gobiernos regionales, Perú (en USD)

Fuente de Financiamiento	DIRECTAMENTE RECAUDADOS	OPERACIONES OFICIALES DE CREDITO	DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	RECURSOS DETERMINADOS	RECURSOS ORDINARIOS	TOTAL
GORE AMAZONAS	1.579.865	5.365.967	-	1.513	163.757.333	170.704.677
GORE ANCASH	5.499.000	-	-	30.649.126	257.935.194	294.083.320
GORE APURIMAC	5.137.611	28.018.944	-	63.121	193.123.180	226.342.856
GORE AREQUIPA	17.050.134	27.568.367	-	25.648.198	309.456.453	379.723.152
GORE AYACUCHO	2.920.022	-	-	12.176.809	268.110.049	283.206.879
GORE CAJAMARCA	5.701.223	-	-	24.368.128	309.967.791	340.037.143
GORE PROV CONSTITU CALLAO	13.982.527	-	-	73.259.150	180.346.837	267.588.513
GORE CUSCO	11.087.972	1.245.217	-	160.383.918	259.114.687	431.831.793
GORE HUANCARELICA	1.364.586	-	-	12.546.118	192.500.075	206.410.779
GORE HUANUCO	3.484.244	-	-	97.619	230.656.364	234.238.228
GORE ICA	7.026.548	-	-	27.483.889	199.358.359	233.868.795
GORE JUNIN	10.288.755	-	-	2.761.475	303.317.535	316.367.765
GORE LA LIBERTAD	22.117.812	83.231.933	-	18.339.886	333.109.833	456.799.464
GORE LAMBAYEQUE	12.948.097	-	-	1.631	250.358.141	263.307.869
GORE LIMA	8.776.891	-	-	15.558.894	257.350.007	281.685.791
GORE LORETO	9.897.200	-	-	72.599.222	285.078.654	367.575.075
GORE MADRE DE DIOS	3.193.290	-	-	64.342	77.438.733	80.696.366
GORE MOQUEGUA	3.193.798	-	-	14.368.058	84.122.730	101.684.585
GORE PASCO	1.634.230	-	-	6.943.535	102.813.207	111.390.972
GORE PIURA	14.090.568	-	-	60.684.721	333.073.215	407.848.504
GORE PUNO	5.681.200	-	-	12.954.207	338.096.796	356.732.203
GORE SAN MARTIN	4.375.558	879.559	700.000	16.145.080	239.379.493	261.479.690
GORE TACNA	9.323.603	-	-	14.013.352	91.500.245	114.837.200
GORE TUMBES	3.960.097	-	-	13.938.737	97.393.294	115.292.128
GORE UCAYALI	5.267.351	-	-	18.738.417	134.282.420	158.288.188
MUNI METRO LIMA	-	-	-	823.631	16.341.388	17.165.019
Total	189.582.182	146.309.987	700.000	634.612.776	5.507.982.011	6.479.186.956

Nota: Paridades de monedas extranjeras (moneda/dólar de los Estados Unidos de América).
Banco Central de Chile. Datos Estadísticos. Paridades de monedas extranjeras anual. Año 2015.
Tipo de cambio para el nuevo sol peruano: 3,1823.

Fuente: Elaboración propia en base a la información disponible por año presupuestario en la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas de Perú. MEF-DGPP. En: <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-del-sector-publico/aprobacion-presupuestal/nacional-regional-y-local>

Cuadro N°6: Reclasificación de fuentes de ingresos del Perú

T1 Ingresos tributarios de impuestos decretados por ley asignados por el gobierno nacional.	Recursos determinados. Esta categoría de ingreso abarca los seis tipos de canon (minero, petrolero, gasífero, hidroenergético, pesquero y forestal), el FONCOR, la renta de aduanas, las regalías mineras y el Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM). Esencialmente se trata de distintos fondos asignados con criterios determinados y cuya utilización suele condicionarse a proyectos de inversión regional.
T2 Ingresos tributarios del gobierno subnacional obtenidos de la repartición de impuestos nacional, teniendo derecho a participar de su reparto (coparticipación tributaria).	Recaudados directamente. Comprende los ingresos generados y administrados directamente por estas, entre los cuales se puede mencionar las rentas de la propiedad, tasas, venta de bienes y prestación de servicios, entre otros, así como aquellos ingresos que les corresponde de acuerdo a la normatividad vigente.
T3 Ingresos tributarios decretados por el nivel subnacional.	----- N/A
T4 Ingresos no tributarios recaudados por el nivel subnacional.	----- N/A
G1 Ingresos por transferencia condicionada.	Donaciones y transferencias. Recursos financieros no reembolsables recibidos por el gobierno proveniente de agencias internacionales de desarrollo, gobiernos, instituciones y organismos internacionales, así como de otras personas naturales o jurídicas domiciliadas o no en el país. Se consideran las transferencias provenientes de las entidades públicas y privadas sin exigencia de contraprestación alguna.
G2 Ingresos por transferencia no condicionada.	Recursos ordinarios. Ingresos del tesoro público provenientes de la recaudación tributaria y constituyen la fuente de financiamiento de las actividades que realizan las unidades ejecutoras de los ministerios. Esencialmente se trata de recursos que el gobierno puede programar libremente para ser utilizado en los gobiernos regionales a través de las mencionadas unidades en cada sector. Dicho fondo se asigna de manera discrecional y se utiliza mayormente para cubrir gastos corrientes (planillas) y deben retornar al tesoro público en caso de no utilizarse.
B1 Ingresos por endeudamiento con autorización del nivel nacional.	----- N/A
B2 Ingresos por endeudamiento con restricción.	Operaciones oficiales de crédito. Comprende los fondos de fuente interna y externa provenientes de operaciones de crédito efectuadas por el Estado con instituciones, organismos internacionales y gobiernos extranjeros, así como las asignaciones de líneas de crédito. Asimismo, considera los fondos provenientes de operaciones realizadas por el Estado en el mercado internacional de capitales.
B3 Ingresos por endeudamiento sin restricción.	----- N/A
Nota: la definición de fuentes de ingresos proviene del Sistema Integrado de Administración Financiera del MEF de Perú.	

A partir de esta primera agregación siguió la tarea de reclasificar las fuentes de ingresos desde las categorías propias del modelo de descentralización fiscal peruano definidas en sus respectivas leyes de presupuestos, clasificadores institucionales e ingresos. Lo anterior con el propósito de asimilar las categorías de fuentes de ingresos a los factores de la ecuación del coeficiente de Hunter y proceder a calcular su resultado, tal como se muestra a continuación.

Los resultados de la aplicación del coeficiente de equilibrio vertical para el año 2015, revela que en el contexto nacional de descentralización fiscal los gobiernos regionales del Perú respecto de los ingresos, se encuentran en una alta relación de dependencia presupuestaria. Ello se constata por la proporción mayoritaria que presentan los denominados recursos ordinarios en el ingreso total de los presupuestos subnacionales, estando éstos entre un 60% a un 96%. En contraste a lo anterior, la proporción de los recursos directamente recaudados oscila entre el 1% y el 8% del total de ingresos regionales.

Tabla N°2: Valor Coeficiente de Equilibrio Vertical Perú

Perú Gobiernos Regionales	Valor coeficiente de equilibrio vertical
Cusco	0,44
Prov. Constitucional del Callao	0,44
Tacna	0,43
Loreto	0,43
Piura	0,42
Moquegua	0,42
Tumbes	0,42
Ucayali	0,42
Ica	0,42
Ancash	0,41
Lima	0,41
Cajamarca	0,41
Lambayeque	0,41
Pasco	0,41
San martin	0,41
Madre de dios	0,41
Huancavelica	0,41
Junin	0,41
Puno	0,41
Ayacucho	0,41
Huanuco	0,40
Arequipa	0,40
Amazonas	0,40
Apurimac	0,38
La libertad	0,38

Fuente: Elaboración propia basada en la aplicación de la fórmula de equilibrio vertical desarrollada por Hunter (1977).

En un contexto general de baja autonomía de ingresos –que caracterizan a los gobiernos regionales peruanos– se desmarcan los departamentos del Cusco, Callao y Loreto, los cuales remiten a relacionar los valores más altos del coeficiente de equilibrio vertical con los mayores montos de recursos determinados –esto es, los de mayor autonomía– provenientes de impuestos a la extracción de recursos naturales y a las importaciones.

Aquí cabe recordar que la naturaleza definitoria de los recursos determinados es que se trata de transferencias asignadas en función de una fórmula explícita a favor de las regiones que producen y/o sirven de soporte territorial a la infraestructura de la industria extractiva de recursos naturales. Dichas transferencias fiscales se configuran como la fuente de ingresos más autónoma de los gobiernos regionales en la medida que involucran derechos redistributivos consagrados en un conjunto de normas que restringen el grado de libertad del gobierno nacional para variar las asignaciones –por concepto, de los diversos tipos de canon (minero, petrolero, gasífero, hidroenergético, pesquero y forestal)–, a lo cual se agrega la renta de aduanas, la regalía minera y el Fondo de Desarrollo Socioeconómico del Proyecto Camisea (compensación territorial y ambiental por presencia de oleoductos), a menos que se intente cambiar los parámetros y las leyes que las sostienen.

El factor endeudamiento registra para el año de referencia bajos montos relativos en los presupuestos subnacionales acotados solo a seis de los gobiernos regionales, lo cual indica su baja relevancia en la autonomía presupuestaria de los mismos. De hecho, los gobiernos regionales de los departamentos de Apurímac y La Libertad son los que registran los más bajos valores del coeficiente V , siendo ellos los que más recursos comprometieron en operaciones de crédito. El ejercicio cuantitativo realizado viene a confirmar, más allá de lo plausible que se valore la adecuación y clasificación de las fuentes de ingresos de los gobiernos regionales peruanos, que el modelo de descentralización fiscal vigente está marcadamente basado en un sistema de transferencias regionales dentro de las cuales aquellas que canalizan los recursos ordinarios bordean hasta el 96% como proporción del presupuesto total de varios gobiernos nacionales.

AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES PROVINCIALES DE ECUADOR

Las claves para conocer los fundamentos y mecanismos que rigen el sistema presupuestario subnacional intermedio²⁵ (GAD provinciales) en Ecuador durante la última década se encuentran en la Constitución Política de 2008; el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de 2010; el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas del 2010; y el Sistema Nacional de Competencias. No son los únicos, pero sí los fundamentales dentro del contexto más reciente de descentralización fiscal ecuatoriana, que propone –como parte de las transformaciones del Estado– una nueva relación del nivel central con los territorios, soportado en un sistema de articulación entre la planificación territorial y el uso eficiente de los recursos para disminuir las inequidades territoriales.

La organización territorial funcional al proceso de descentralización ecuatoriano consagra la autonomía en cada nivel territorial (parroquial rural, municipal, metropolitano, provincial y regional) al cual le corresponde una forma de gobierno denominada genéricamente gobiernos autónomos descentralizados (GAD). Es así que la autonomía política, administrativa y financiera consagrada constitucionalmente establece que constituyen gobiernos autónomos descentralizados y sujetos a un régimen regulado normativamente mediante un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo, el mismo que definirá políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo. En particular, la autonomía financiera se expresa en el derecho de los GAD de recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la constitución y la ley²⁶.

²⁵ Para efectos del análisis de la composición y procedencia de ingresos de los gobiernos subnacionales en Ecuador se considerará como nivel intermedio de gobierno a los denominados GAD provinciales. En relación al nivel regional es necesario aclarar que, aun cuando en la reforma constitucional de 2008 y su posterior desarrollo en el COOTAD se habilita la posibilidad de introducir otro nivel intermedio de gobierno –la región autónoma– (por iniciativa de agrupación voluntaria de dos o más provincias para conformar regiones y formular sus propios estatutos autonómicos), en la práctica no se ha materializado hasta la fecha.

²⁶ La concepción de autonomía expresada en la CPR confiere a los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales, autonomía política, administrativa y financiera, lo cual: “Comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. En ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional, ratificando que el ejercicio de la

También desde la constitución se reconocen los recursos económicos con que cuentan las entidades descentralizadas de gobierno (GAD), teniendo dichos recursos origen en dos fuentes principales, a saber: los denominados recursos propios y las rentas del Estado. Así se consagra en términos explícitos en el sentido de que los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros, y también –como parte del Estado– participarán de sus rentas, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad interterritorial, agregando que las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. Desde el 2010 la participación de los GAD en las rentas generales del Estado corresponde al veintiuno por ciento (21%) de los ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes del Presupuesto General del Estado (PGE).

Una primera aproximación con vistas a caracterizar los recursos económicos de los que disponen los GAD provinciales es aquella que diferencia los denominados ingresos corrientes, los ingresos de capital y los ingresos por transferencias a favor de las entidades territoriales²⁷.

Los ingresos corrientes que por ley tienen los GAD provinciales son los ingresos permanentes públicos que se reciben de manera continua, periódica y previsible y provienen básicamente por la vía de impuestos. Se sub-clasifican en ingresos tributarios y no tributarios.

Como ya se mencionó, actualmente el conjunto de los gobiernos subnacionales (provincia, cantón y parroquia) reciben el 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes (aquellos que se transfieren de forma extraordinaria, como por ejemplo los ingresos petroleros). De esa proporción del PGE –equivalente al 31% destinado a los gobiernos subnacionales– se reparte en la modalidad de transferencias las siguientes proporciones: el 67% para los gobiernos municipales, el 27% para los gobiernos provinciales y el 6% restante para las juntas parroquiales.

De acuerdo a la normativa vigente, el uso los ingresos no permanentes deben ir necesariamente para inversión, mientras que los permanentes deben ser para inversión o gasto corriente, especificando que del total de los ingresos recibidos no más del 30% puede destinarse a gasto corriente. A esto se añade como corriente los ingresos propios, que son una milésima

autonomía no excluirá la acción de los organismos nacionales de control en uso de sus facultades constitucionales y legales”.

²⁷ La caracterización pormenorizada de los recursos económicos y su distribución según las diferentes entidades territoriales autónomas están reguladas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de 2010 (COOTAD). Ver título VI, “De los recursos financieros de los GAD”.

adicional al impuesto de alcabalas, contribuciones especiales de mejoras y el fondo especial de mantenimiento vial.

La norma también clasifica los recursos financieros de los GAD en los siguientes cinco tipos: ingresos propios de la gestión; transferencias estatales; participación en las rentas por la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables; recursos provenientes del financiamiento; y otros tipos de transferencias, legados y donaciones.

Regulaciones complementarias sobre la materia de los ingresos de los GAD más específicas incluyen reglas fiscales que acotan el monto y destino del endeudamiento público de los GAD provinciales y municipales²⁸. Dicha regla establece explícitamente que los límites al endeudamiento, siempre vinculado a la aprobación y ejecución de sus respectivos presupuestos. Los límites al endeudamiento de los GAD se sintetizan principalmente en las siguientes restricciones:

- La relación porcentual calculada en cada año entre el saldo total de su deuda pública y sus ingresos totales anuales, sin incluir endeudamiento, no deberá ser superior al doscientos por ciento (200%).
- El monto total del servicio anual de la deuda, que incluirá la respectiva amortización e intereses, no deberá superar el veinte y cinco por ciento (25%) de los ingresos totales anuales sin incluir endeudamiento.
- Se prohíbe a las instituciones públicas y privadas conceder créditos a los gobiernos autónomos descentralizados que sobrepasen dichos límites.

LOS RECURSOS FINANCIEROS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS (GAD)

El propósito fundamental de los GAD es impulsar el desarrollo territorial acorde a sus competencias, siendo en todos sus niveles territoriales los principales clientes del Banco del Desarrollo del Ecuador (BDE), el cual funge como la principal institución financiera que canaliza los recursos desde el gobierno central para articular los lineamientos de política pública con las iniciativas y proyectos de los consejos provinciales. En particular interesa

²⁸ Gobierno Nacional de la República del Ecuador. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010).

caracterizar la composición y destino de los ingresos de los GAD del nivel territorial intermedio, correspondiente a los 24 gobiernos provinciales.

El esquema general de los ingresos del GAD provincial de gobierno se presentan oficialmente en tres grandes grupos: los ingresos propios, las transferencias y los recursos de financiamiento (operaciones de endeudamiento). Los GAD son beneficiarios de aquellos ingresos generados por gestión propia, y su clasificación estará sujeta a la definición de la ley que regule las finanzas públicas.

Los ingresos propios comprenden los impuestos, tasas o derechos, contribuciones especiales de mejora, renta de inversiones, multas y venta de bienes, servicios y activos no financieros sobre los cuales los GAD ejercen autonomía en tanto recaudan y administran. Se distinguen los ingresos tributarios (impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejora) de los ingresos no tributarios (venta de bienes y servicios, renta de inversiones y multas, venta de activos no financieros y recuperación de inversiones, rifas, sorteos, entre otros ingresos). En la práctica -y acorde el sistema vigente de descentralización fiscal- los GAD provinciales solo se benefician del cobro de un impuesto, cual es el 1 por mil adicional al impuesto de Alcabala, impuesto territorial que es recaudado directamente por la administración municipal.

Los ingresos por transferencias se basan en tres principios que rigen el derecho de participación de los gobiernos autónomos descentralizados en las rentas del Estado, específicamente transferidas desde el Presupuesto General del Estado (PGE) a favor de los GAD, estableciendo la norma que los gobiernos autónomos descentralizados participarán de las rentas del Estado de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad territorial. Con arreglo a ello la norma diferencia tres tipos de transferencias, a saber²⁹:

- Transferencias para la equidad territorial, provenientes del 21% de los ingresos permanentes y del 10% de los ingresos no permanentes -ambos derivados del Presupuesto General del Estado (PGE)- para la asegurar la equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos correspondientes a las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno autónomo. Dichas transferencias se aplican desde 2011 y se calculan en base a lo que se denomina el modelo de equidad territorial (MET) en la provisión de bienes y servicios públicos. Del monto total anual que se distribuye entre cada nivel de gobierno le corresponde el 27% a los GAD provinciales.

²⁹ COOTAD, 2010. Artículos 188, 189, 190, 191 y 192.

- Transferencias para financiar el ejercicio de las nuevas competencias descentralizadas³⁰. Este segundo tipo de transferencias también proviene del PGE con el propósito de financiar las nuevas competencias, siendo el objetivo de las mismas el asegurar que los GAD dispongan con un volumen a lo menos igual que lo históricamente habría destinado el gobierno central para ejercer dichas competencias. La norma es bien explícita en el sentido de que dichas transferencias solo se usarán para financiar el ejercicio de las nuevas competencias que asuman los GAD, no pudiendo duplicarse ni generar pasivos adicionales al gobierno central.
- Transferencias para compensar a los gobiernos autónomos descentralizados en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos naturales no renovables, los efectos negativos de su explotación y la disminución del patrimonio nacional. Es el tercer tipo de transferencias a favor de aquellos GAD en los que se explotan recursos naturales no renovables ya venían recibiendo al amparo la Ley 010 y de la Ley 047³¹. El destino de estas transferencias estará orientado al desarrollo humano y protección de la naturaleza y el ambiente, sin que ello implique la evasión de las responsabilidades de prevención, mitigación y reparación de los daños ambientales y sociales.

DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO PROVINCIAL AUTÓNOMO EN ECUADOR

Los GAD provinciales tienen facultad tributaria, en virtud de la cual tienen potestad para crear, modificar o suprimir mediante normas provinciales tasas; así también, pueden aplicar contribuciones especiales de mejoras generales o específicas por los servicios que son de su responsabilidad y por las obras que se ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción territorial.

³⁰ Según lo establecido en el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, hasta el momento se han transferido dos competencias: riego y drenaje, transferida en julio de 2011; y la de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, transferida en mayo de 2012.

³¹ La Ley 047 de asignaciones para provincias por la venta de energía eléctrica (1989), y la Ley 010 del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (2003). El Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico se compone por los ingresos provenientes de US\$1 por cada barril de petróleo que se extraiga en la región amazónica y se comercialice en los mercados interno y externo.

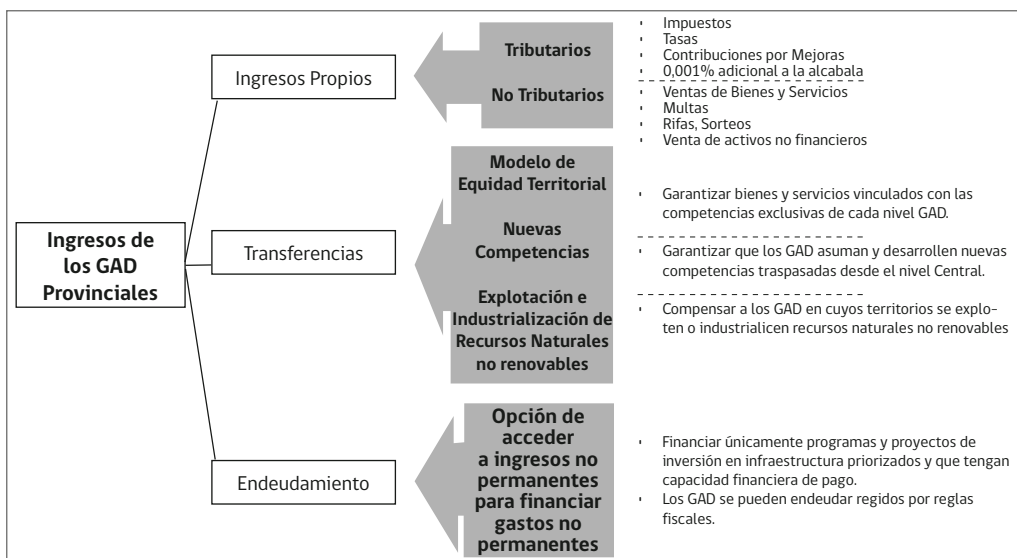
Cuadro N°7: Ingresos de los Gobiernos autónomos descentralizados de Ecuador

Presupuesto GAD provincial		Descripción general
Ingresos	Ingresos propios	1- Impuestos propios. 2- Impuestos de Alcabala a beneficio provincial (0.001% adicional al impuesto local). 3- Contribuciones especiales de mejoras. 4- Fondo especial para mantenimiento vial con el aporte ciudadano.
	Transferencias	5- Estatales para financiar la equidad territorial. 6- Estatales para financiar la compensación territorial. 7- Estatales para financiar nuevas competencias delegadas.
	Endeudamiento	8- Ingresos adicionales de naturaleza no permanentes y únicamente financiarán egresos no permanentes, es decir, programas y proyectos de mediano y largo plazo debidamente priorizados y congruentes con sus respectivos planes de ordenamiento y desarrollo territorial.
Gastos	Usos	9- Las transferencias desde el gobierno central a los GAD podrán financiar hasta un máximo de 30% de gastos permanentes y un mínimo del 70% de gastos no permanentes. 10- Solo podrán utilizarse para financiar el ejercicio de las nuevas competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados. 11- No podrán duplicarse ni generar pasivos adicionales al gobierno central. 12- Orientadas al desarrollo humano y protección de la naturaleza y el ambiente, sin perjuicio de responsabilidades de prevención, mitigación y reparación de los daños ambientales y sociales, en concordancia con las políticas y normatividad ambiental; y las sanciones correspondientes. 13- Para financiar inversiones de mediano y largo plazo que no puedan ser cubiertas con sus recursos en un período.

Fuente: Elaboración propia en base a la reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización vigente desde 2014.

Para cuantificar el grado de descentralización fiscal al año 2015 al nivel de gobierno subnacional intermedio correspondiente a los gobiernos autónomos provinciales o GAD provinciales se solicitó directamente la información requerida a la Dirección Nacional de Finanzas Territoriales de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y complementariamente la que pudo recuperarse de las estadísticas publicadas por el Banco del Estado (BDE). El cuadro siguiente resume los datos recuperados y sistematizados tal como presenta a continuación:

Cuadro N°8: Modelo Ecuatoriano de descentralización fiscal



Fuente: Adaptado en base al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y descentralización (COOTAD), 2010. Presidencia de la Republica. Última modificación vigente en enero de 2015.

Tabla N°3: Ingresos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados nivel Provincial año 2015, Ecuador (en USD)

Nivel de Gobierno Subnacional GAD Provincial	Ingresos Propios Tributarios	Ingresos Propios No Tributarios	Transferencias Equidad Territorial (MET)	Transferencias Nuevas Competencias (Riego y Drenaje)	Transferencias Destinadas por Ley 010 y 047	Endeudamiento	Total Ingresos GAD_Provincial
AZUAY	33.000	3.278.000	36.701.190	826.610	0	13.691.936	54.530.736
BOLIVAR	1.000	385.000	15.348.559	1.355.632	0	8.483.063	25.573.253
CAÑAR	21.000	195.000	16.218.943	2.374.547	0	7.023.473	25.832.963
CARCHI	0	435.000	15.827.301	729.761	0	9.218.643	26.210.704
COTOPAXI	23.000	1.249.000	28.948.660	674.305	0	7.307.969	38.202.934
CHIMBORAZO	8.000	1.565.000	29.694.002	809.019	0	13.344.279	45.420.299
EL ORO	6.000	7.235.000	39.130.909	1.347.715	0	15.731.929	63.451.553
ESMERALDAS	0	556.000	38.576.795	353.728	0	32.646.811	72.133.335
GUAYAS	29.000	2.055.000	161.132.894	1.191.369	0	74.097.366	238.505.629
IMBABURA	11.000	677.000	24.909.842	508.384	0	10.773.148	36.879.374
LOJA	12.000	238.000	34.933.734	3.340.537	0	18.218.015	56.742.287
LOS RIOS	39.000	582.000	49.719.318	1.316.788	0	27.903.577	79.560.684
MANABI	15.000	1.999.000	88.764.038	1.468.496	0	31.401.778	123.648.311
MORONA SANTIAGO	2.000	423.000	19.462.985	225.176	9.466.157	14.515.124	44.094.442
NAPO	1.000	393.000	13.921.556	198.483	7.544.922	11.247.692	33.306.653
PASTAZA	2.000	457.000	19.842.703	278.481	6.568.366	10.354.103	37.502.654
PICHINCHA	4.626.000	30.142.000	98.723.857	1.254.540	0	23.236.802	157.983.199
TUNGURAHUA	14.000	4.761.000	28.491.856	645.338	514.341	24.089.215	58.515.750
ZAMORA CHINCHIPE	0	523.000	13.130.038	222.002	7.383.450	10.216.190	31.474.680
GALAPAGOS	0	0	11.320.452	0	0	6.633.541	17.953.993
SUCUMBIOS	0	35.000	26.251.249	950.997	10.254.088	17.161.320	54.652.654
ORELLANA	24.000	263.000	24.326.155	200.236	7.875.538	17.978.595	50.667.525
SANTO DOMINGO DE LOS TSACHILAS	0	241.000	23.350.601	412.161	0	15.734.617	39.738.378
SANTA ELENA	10.000	312.000	19.594.608	586.634	0	8.969.482	29.472.724

Nota: SENPLADES en base a las cifras que publica el Ministerio de Finanzas y el Banco Central del Ecuador. Año 2015

Fuente: Elaboración propia en base los tabulados estadísticos recibidos y recuperados desde SENPLADES. Base de datos Serie 2011-2015, Transferencias MET (Modelo de Equidad Territorial), montos desagregados por niveles de gobierno. Dirección de Finanzas Territoriales. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Ecuador.

A partir de esta primera sistematización siguió la tarea de reclasificar las fuentes de ingresos desde las categorías propias del modelo de descentralización fiscal ecuatoriano explicitadas en sus respectivas leyes de presupuestos, clasificadores institucionales e ingresos. Lo anterior con el propósito de asimilar las categorías de fuentes de ingresos a los factores de la ecuación del coeficiente de Hunter y proceder a calcular su resultado, tal como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro N°9: Reclasificación de fuentes de ingresos de Ecuador

T1 Ingresos tributarios de impuestos decretados por ley asignados por el gobierno nacional	Recursos que se transfieren al amparo de Ley 010 y de la Ley 047 para compensar a los territorios donde se generen, exploten o industrialicen recursos naturales no renovables, los efectos negativos de su explotación y la disminución del patrimonio nacional. El destino de estas transferencias estará orientado al desarrollo humano y a la protección de la naturaleza y el ambiente.
T2 Ingresos tributarios del gobierno subnacional obtenidos de la repartición de impuestos nacional, teniendo derecho a participar de su reparto (co-participación tributaria)	----- N/A
T3 Ingresos tributarios decretados por el nivel subnacional	Ingresos propios tributarios incluyen impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras, en este caso el único impuesto que recibe el nivel provincial proviene de la municipalidad por concepto del cobro del 1 por mil adicional al impuesto de Alcabala, correspondiendo su recaudación al municipio.
T4 Ingresos no tributarios recaudados por el nivel subnacional	Ingresos propios no tributarios. Incluyen los ingresos no tributarios tales como venta de bienes y servicios; renta de inversiones y multas; venta de activos no financieros; y recuperación de inversiones, rifas y sorteos.
G1 Ingresos por transferencia condicionada	Recursos para financiar el ejercicio de las nuevas competencias descentralizadas. Estos fondos provienen del PGE con el propósito de financiar nuevas competencias transferidas, siendo el objetivo de las mismas el asegurar que los GAD dispongan de montos a lo menos igual que lo históricamente habría destinado el gobierno central para ejercer dichas competencias. Dichas transferencias solo se usaran para financiar el ejercicio de las nuevas competencias que asuman los GAD.
G2 Ingresos por transferencia no condicionada	Recursos provenientes del 21% de los ingresos permanentes y del 10% de los ingresos no permanentes -ambos derivados del Presupuesto General del Estado (PGE)- para la equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos correspondientes a las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno autónomo. Dichas transferencias se aplican desde 2011 y se calculan en base a lo que se denomina el modelo de equidad territorial (MET) en la provisión de bienes y servicios públicos. Del monto total anual que se distribuye entre cada nivel de gobierno le corresponde el 27% a los GAD provinciales.
B1 Ingresos por endeudamiento con autorización del nivel nacional	----- N/A
B2 Ingresos por endeudamiento con restricción	Recursos opcionales de naturaleza no permanentes y únicamente destinados a financiar egresos no permanentes, es decir, programas y proyectos de infraestructuras a mediano y largo plazo debidamente priorizados en sus respectivos planes de ordenamiento y desarrollo territorial. Se restringen los montos a la capacidad financiera de pago.
B3 Ingresos por endeudamiento sin restricción	----- N/A

Los resultados de la aplicación del coeficiente de equilibrio vertical para el momento de referencia considerado, año 2015, revelan que en el contexto ecuatoriano de descentralización fiscal, los GAD provinciales se encuentran en una relación de moderada dependencia presupuestaria desde la perspectiva de los ingresos, considerando que la mayoría de los valores oscilan en el rango entre 0,45 y 0,5 del coeficiente de equilibrio vertical.

Tabla N°4: Valores coeficiente de equilibrio vertical Ecuador

Ecuador Gobierno autónomo provincial	Valor coeficiente equilibrio vertical
PICHINCHA	0,58
COTOPAXI	0,52
EL ORO	0,52
AZUAY	0,51
MANABI	0,50
CHIMBORAZO	0,48
IMBABURA	0,48
GUAYAS	0,48
SANTA ELENA	0,47
PASTAZA	0,47
CAÑAR	0,47
LOS RIOS	0,46
LOJA	0,45
BOLIVAR	0,45
CARCHI	0,45
GALAPAGOS	0,45
SUCUMBIOS	0,45
ZAMORA CHINCHIPE	0,45
TUNGURAHUA	0,45
MORONA SANTIAGO	0,45
NAPO	0,44
ORELLANA	0,44
SANTO DOMINGO DE LOS TSACHILAS	0,44
ESMERALDAS	0,42

Fuente: Elaboración propia basada en la aplicación de la fórmula de equilibrio vertical desarrollada por Hunter (1977).

Lo primero que destaca es la exigua participación de los ingresos propios (como agregado de los ingresos tributarios y no tributarios) en los de los gobiernos subnacionales provinciales, aun cuando las reformas constitucionales y el traspaso de nuevas competencias impulsadas en la última década otorgan mayores potestades a los GAD provinciales de crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas por los servicios que son de su responsabilidad y por las obras que se ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. La proporción promedio de los llamados ingresos de autogestión es menos del 5% respecto del total de ingresos, presentando una marcada oscilación entre los 24 GAD de entre 0,1% y el 22%, destacando los casos de Azuay, El Oro, Cotopaxi, Pichincha, Chimborazo y Tungurahua, los cuales exhiben los más altos ingresos por concepto de ingresos propios no tributarios.

Por otra parte, la menor autonomía fiscal por concepto de ingresos propios (tributarios y no tributarios) se atenúa por la consolidación de un sistema de transferencias a favor de los GAD provinciales, basadas esencialmente en la coparticipación efectiva de las rentas recaudadas por el Estado. Dicha constatación se explica esencialmente por la significativa proporción que alcanzan los recursos que se asignan vía transferencias no condicionadas en el total de los presupuestos provinciales. En específico, se trata de las llamadas transferencias para la aplicación del modelo de equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos que son competencia exclusiva de cada GAD, independientemente del lugar de residencia, para lograr equidad territorial (transferencias MET), cuyo origen remite a preceptos constitucionales y se conforman por la preasignación de los ingresos permanentes y no permanentes del Presupuesto General del Estado (PGE).

La particularidad de estas transferencias de recursos es que se operacionalizan explícitamente en fórmulas de reparto conocidas, reglamentadas y actualizadas en el COOTAD, que se aplica desde 2011, por lo que se trata de ingresos a favor de los gobiernos subnacionales de la mayor autonomía y mínima discrecionalidad. Es bastante evidente la correspondencia entre los valores de equilibrio vertical más altos de los gobiernos autónomos provinciales de Pichincha, Cotopaxi, El Oro, Azuay y Manabí y la elevada proporción de entre el 65 y 77% por transferencias MET en el total sus respectivos ingresos.

Los ingresos por concepto de endeudamiento de los GAD provinciales es otra particularidad relevante, considerando que aun siendo una potestad restringida a ciertas reglas, es una opción de financiamiento de la cual hacen uso todos los gobiernos provinciales, representando para los casos de Galápagos, Tungurahua, Bolívar, Carchi, Esmeralda, Orellana y Santo Domingo de Tsáchilas, entre otros, una proporción entre el 35 y el 45% de sus respectivos ingresos.

AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES DEPARTAMENTALES EN COLOMBIA

En la constitución política vigente al 2015 se consagran elementos claves del régimen administrativo de las entidades territoriales de nivel departamental tales como:

- Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- Participar en las rentas nacionales (artículo 287 de la CP).

Las entidades territoriales podrán emitir títulos y bonos de deuda pública, con sujeción a las condiciones del mercado financiero e igualmente contratar crédito externo, todo de conformidad con la ley que regule la materia (artículo 295 de la CP).

En particular son relevantes las disposiciones que definen y asignan las atribuciones en orden al régimen departamental, entre las cuales se prescribe que:

Las asambleas departamentales, entre otras atribuciones y por medio de ordenanzas de nivel de gobierno subnacional, deben:

- Reglamentar las funciones y la prestación de los servicios a cargo del departamento.
- Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.
- Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.
- Autorizar la celebración de contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes.

La CP también habilita que mediante ley se podrá establecer para uno o varios departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la constitución, en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas. En desarrollo de lo anterior, la ley podrá delegar a uno o varios departamentos atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales (artículo 302 de la CP).

A su vez, la Ley N°617 del 2000³², mediante la cual se fijan límites a los gastos de funcionamiento, este límite dependerá de la categoría a la cual pertenezcan las entidades territoriales, dotándolas para ello, de un instrumento jurídico financiero con objetivos de recuperación fiscal y de racionalización de gasto público nacional. La categorización presupuestal de los departamentos tiene en cuenta su capacidad de gestión administrativa y fiscal y de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación anual. La clasificación resultante por categorías presupuestales de los departamentos se resume en el siguiente tabla N°5:

Tabla N°5: Categorías Presupuestarias Gobiernos Departamentales

Categoría	Tamaño de población (habitantes)	Ingresos corrientes de libre destinación anual (número de salarios mínimos legales mensuales)	Valor máximo de los gastos de funcionamiento* (límite)
Especial	Mayor a 2.000.000	Mayor a 600.000	50%
Primera	700.001 - 2.000.000	170.001 - 600.000	55%
Segunda	390.001 - 700.000	122.001 - 170.000	60%
Tercera	100.001 - 390.000	60.001 - 122.000	70%
Cuarta	Hasta 100.000	Hasta 60.000	70%

Fuente: En base a la Ley 617 de 2000. Reglamentada por los decretos 192 de 2001; 735 de 2001; 1248 de 2001; 3202 de 2002; 3730 de 2003; 3968 de 2004; 2577 de 2005; 2721 de 2006; y 4515 de 2007. *El valor máximo de los gastos de funcionamiento de los departamentos durante cada vigencia fiscal no podrán superar, como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los límites que se indican para cada categoría de departamento (art. 4, Ley 617 de 2000).

³² La Ley 617 reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1.421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

Cuadro N°10: Tipos de Impuestos Departamentales en Colombia

Para generar ingresos propios, las entidades departamentales recaudan y administran los siguientes impuestos:

- Impuesto a ganadores de lotería.
- Impuesto a loterías foráneas.
- Impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos.
- Impuesto al consumo de cigarrillos.
- Impuesto al consumo de gasolina.
- Impuesto de registros.
- Impuesto sobre vehículos automotores.
- Sobretasa a la venta de gasolina.

La Ley Orgánica 819 de 2003, mediante la cual se dictan normas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, también conocida como Ley de Responsabilidad Fiscal, tiene como objetivo fundamental racionalizar la actividad fiscal y hacer sostenible la deuda pública, contribuyendo por consiguiente a la estabilidad económica como condición necesaria para alcanzar los desarrollos necesarios³³.

Por su parte, la Ley 715 de 2001 creó el sistema general de participaciones (SGP), completando una normativa clave que conforma el conjunto de reformas legales en términos de responsabilidad fiscal subnacional que buscaron generar mayor estabilidad macroeconómica en Colombia, coadyuvando a profundizar el proceso de descentralización fiscal, en particular definiendo responsabilidades y competencias de los diferentes niveles de gobierno. En lo específico, mediante el acto legislativo 01 se reformaron los artículos 356 y 357 de la

³³ La Ley 819 de 2003, orgánica de presupuesto en la medida que desarrolla el artículo 352 de la constitución política (corresponde a la Ley Orgánica de Presupuesto regular todo lo relacionado con la preparación, aprobación, ejecución y modificación del presupuesto de las entidades territoriales). Se le considera modificatoria de las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que fueron compiladas en el decreto 111 de 1996. Los capítulos I y II abordan lo relativo a la preparación, aprobación, ejecución y modificación del presupuesto y el capítulo III reglamenta básicamente aspectos relacionados con el endeudamiento territorial, considerándose este último una modificación de la Ley 358 de 1997. Para profundizar, consultar la cartilla técnica elaborada Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda, Colombia.

constitución política y se creó el Sistema General de Participaciones (SGP), reglamentado mediante la ya referida Ley 715. Fundamentalmente, el SGP lo que hace es fusionar en un solo mecanismo de transferencias de recursos hacia los entes territoriales (municipios y departamentos), y lo más importante, desacoplar gradualmente el crecimiento de recursos transferidos vía SGP del crecimiento de los ingresos corrientes de la nación.

Posteriormente, mediante la Ley 1.176 de 2007 se reforma la asignación de los ingresos transferidos a los gobiernos subnacionales, definiendo que el SGP se conforma por los recursos que el gobierno nacional transfiere a favor de las entidades territoriales destinados a salud, educación, agua potable y saneamiento básico, dejando también la posibilidad de usar los recursos para propósitos generales. En la práctica, con dicha reforma del SGP se perfecciona el sistema de coparticipación de ingresos para destinaciones específicas (usos), en el que se fijó el monto de las transferencias y se estableció que estos recursos crecerían un 2% anual en términos reales³⁴.

Complementariamente están los ingresos que se transfieren a los entes territoriales descentralizadas (departamentos, municipios, distritos) por concepto de regalía³⁵. Desde 2012 hasta la fecha se operacionaliza el denominado nuevo sistema General de Regalías (SGR) mediante la Ley 1.530 de 2012, norma que regula la organización y el funcionamiento del sistema. Dentro de las modificaciones realizadas para materializar los objetivos y fines del SGR se crean fondos, entre los cuales son distribuidos los recursos recaudados, siendo estas:

³⁴ El derecho de las entidades territoriales a participar de las rentas nacionales está consagrado constitucionalmente (artículos 287, 365, 357 y 358 de la CP) y se instrumentaliza mediante el sistema general de participaciones (acto legislativo N°01 de 2001).

³⁵ La constitución política vigente define que la explotación de un recurso natural no renovable causara a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía. Los ingresos por concepto de regalía se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación; para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía, buscando mejorar las condiciones sociales de la población. También se destinarán a los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, el derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos (arts. 360 y 361 de la CPR).

Cuadro N°11: Distribución del sistema de regalías

Porcentaje del total	Concepto de cuentas y beneficiarios
10	Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación
10	Fondo de Ahorro Pensional de las Entidades Territoriales
30 máximo anual	Fondo de Ahorro y Estabilización
Variable anualmente	Departamentos, municipios y distritos (productores, portuarias)
Variable anualmente	Fondo de Desarrollo Regional
Variable anualmente	Fondo de Compensación Regional
Nota: el sistema general de regalías se administrará a través de un sistema de manejo de cuentas, conformado por fondos, beneficiarios y conceptos de gasto de acuerdo con los porcentajes definidos por el artículo 361 de la constitución política y la Ley 1.530 de 2012 sobre el sistema general de regalías.	

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo al estatuto orgánico del presupuesto vigente³⁶, la composición del presupuesto de ingresos de las entidades departamentales en Colombia se compone de:

Ingresos corrientes. Abarca los recursos que recauda el departamento en forma regular y permanente por autorización de la ley, por concepto de impuestos, tasas, multas, contribuciones y aportes. Son también ingresos corrientes las transferencias que perciben los departamentos en razón a las funciones y competencias de la entidad territorial. Los ingresos corrientes se clasifican en tributarios y no tributarios.

Recursos de capital. Comprende aquellos que ingresan de manera esporádica u ocasional, siendo su cuantía indeterminada, lo cual difícilmente asegura su continuidad durante amplios periodos presupuestales. Incluye los denominados recursos de balance; los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año; los rendimientos financieros; el diferencial cambiario y las donaciones, así como el excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional y de las empresas industriales, comerciales y sociedades de economía mixta del orden municipal o departamental.

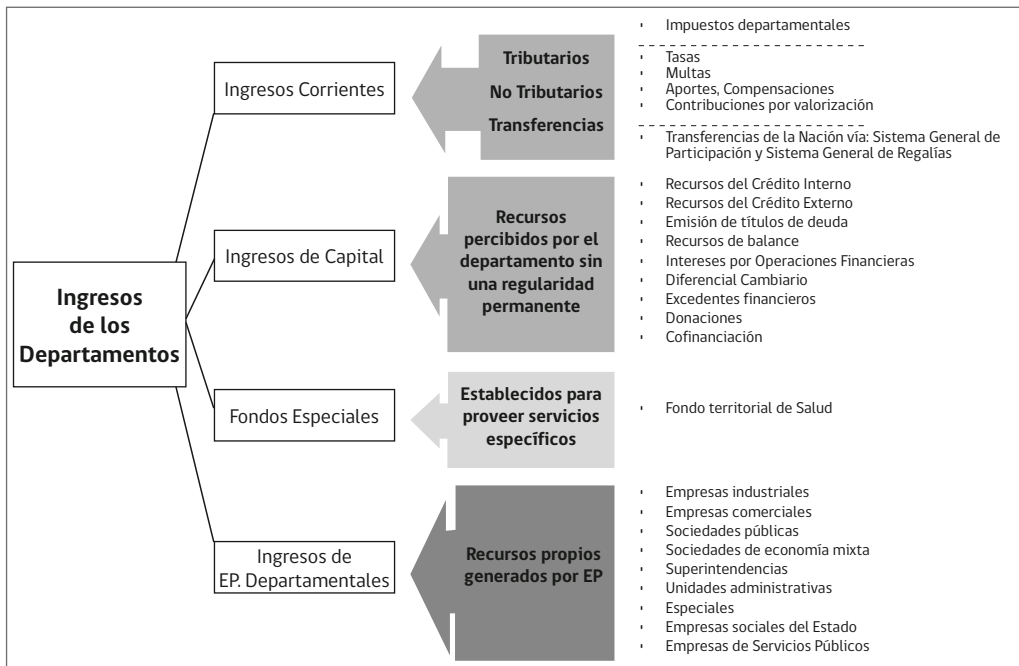
³⁶ El decreto 1.222 de 1986 y sus respectivas modificaciones hasta el 2016 condensa las normas constitucionales relativas a la organización y funcionamiento de la administración departamental, al tiempo que codifica las disposiciones legales vigentes sobre las mismas materias. El código departamental comprende diversos títulos que definen al departamento como entidad territorial; sus funciones; condiciones para su creación; deslinde y amojonamiento; la planeación departamental y coordinación de funciones nacionales; asambleas; gobernadores y sus funciones; bienes y rentas departamentales; contratos; personal; control fiscal; entidades descentralizadas; convenios interdepartamentales; y disposiciones varias.

Cuadro N°12: Distribución del presupuesto de la Entidad Departamental en Colombia

Presupuesto departamental		Descripción general
Ingresos	Ingresos corrientes	<p>1- Ingresos corrientes tributarios. Son los impuestos departamentales propiamente tal, ya sean directos e indirectos, estando fijados en virtud de alguna norma legal.</p> <p>2- Ingresos corrientes no tributarios ingresos originados por una contraprestación específica, cuyas tarifas se encuentran reguladas por la autoridad competente (tasas, tarifas, multas, aportes, compensaciones, contribución por valorización y degüello ganado mayor).</p> <p>2- Transferencias corrientes. Recursos que percibe el departamento de otros niveles de gobiernos por mandato legal, como son los provenientes de la Nación por el sistema general de participaciones (SGP) (constitución política en sus artículos 356 y 357).</p> <p>3- Recursos recibidos para la cofinanciación de proyectos, de entidades públicas o privadas, al igual que los provenientes del sistema general de regalías (SGR), de conformidad con lo establecido en el acto legislativo 05 de 2011, reglamentado por la Ley 1530 de 2012.</p>
	Ingresos de capital	<p>3- Recursos que recibe el departamento ocasionalmente y de cuantía indeterminable, por la vía de operaciones de crédito publico interna o externa, por la vía de donaciones, venta de activos, rendimientos financieros, diferencial por tipo cambiario y otros.</p> <p>4- Recursos transferidos para cofinanciación que recibe el departamento, provenientes de otra entidad pública (nación, distrito, municipio) por concepto de la participación conjunta en la realización o ejecución de un proyecto o actividad.</p>
	Ingresos de los EP ¹ departamentales	<p>5- Ingresos propios generados por los EP del orden departamental, compuestos por las rentas propias o ingresos corrientes y los recursos de capital generados por la actividad para la cual se creó el órgano respectivo.</p>
Gastos	Usos	<p>6- Los ingresos corrientes son destinados a usar para solventar gastos de funcionamiento.</p> <p>7- Los ingresos de capital son destinados para financiar la inversión y servicios de la deuda.</p>

Fuente: Elaboración propia en base al documento "Bases del Sistema Presupuestal Territorial".
Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible de la Dirección Nacional de Planeamiento, Colombia, 2012.

Cuadro N°13: Modelo Colombiano de descentralización fiscal



Fuente: Adaptado en base al documento “Bases del Sistema Presupuestal Territorial”. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible de la Dirección Nacional de Planeamiento, Colombia, 2012, y la “Guía de Presupuesto Público Territorial de la Oficina Nacional de Auditoría General de la República”, Bogotá, Colombia, 2012.

Para cuantificar el grado de descentralización fiscal al año 2014³⁷ en el nivel de gobierno subnacional intermedio correspondiente a las entidades departamentales se solicitó la base de datos (base OEC) disponible sobre las ejecuciones presupuestarias desagregadas por municipios y departamentos) que prepara periódicamente la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible de la Dirección Nacional de Planeación (DNP). El cuadro siguiente resume los datos recuperados y sistematizados, tal como presenta a continuación:

³⁷ Para las entidades departamentales colombianas solo fue posible obtener los datos de ingresos del año 2014.

Tabla N°6: Ingresos de las entidades departamentales, Colombia

Entidades Departamentales	INGRESOS CORRIENTES			INGRESOS DE CAPITAL			ENDEUDAMIENTO	Total Ingresos Departamento
	Ingresos Tributarios	Ingresos No Tributarios	Transferencias Corrientes	Transferencias del Gobierno Nacional (SGP)	Transferencias para Cofinanciación	Transferencias por Ley de Regalías (SGR)	Operaciones de Crédito Externo e Interno	
ANTIOQUIA	407.204.629	227.248.878	7.164.343	453.909.659	8.462.343	89.093.114	101.253.888	1.294.336.856
ATLÁNTICO	141.385.159	36.638.285	618.702	109.010.423	-	83.700.754	26.904.839	398.258.163
BOLÍVAR	103.277.847	9.186.397	327.574	199.719.687	-	106.947.502	20.196.673	439.655.680
BOYACÁ	79.611.911	7.746.399	1.114.258	169.499.314	74.313.525	78.221.100	32.721.889	443.228.437
CALDAS	49.873.142	6.882.297	1.453.416	105.082.729	-	49.406.828	3.746.547	216.444.960
CAQUETÁ	18.290.300	1.940.013	389.278	62.509.535	25.697	40.310.339	20.943.337	144.408.299
CAUCA	42.653.378	3.229.238	391.357	251.314.898	1.601.531	122.746.740	60.433.353	482.370.454
CESAR	46.476.408	2.346.583	765.598	150.361.470	2.005.636	221.140.974	1.999.879	425.096.548
CÓRDOBA	59.480.306	2.381.689	1.096.686	223.301.000	8.613.844	167.441.737	92.210.620	554.525.882
CUNDINAMARCA	313.369.613	71.946.233	439.743	246.436.781	36.456	83.553.546	39.012.399	754.794.771
CHOCÓ	17.351.573	1.327.114	153.299	87.244.097	3.351.268	55.157.208	84.925.223	249.509.782
HUILA	56.034.038	1.336.913	717.328	129.142.563	12.534.695	58.143.689	21.229.249	279.138.474
LA GUIAJIRA	23.912.948	2.273.884	181.754	88.177.999	-	138.131.810	45.828.490	298.506.885
MAGDALENA	49.565.839	35.280.508	389.517	167.584.294	1.650.394	112.450.089	14.999.286	381.919.928
META	73.957.048	2.624.694	756.464	94.078.861	1.319.748	590.836.852	175.961.729	939.535.399
NARIÑO	42.521.517	23.301.081	569.369	188.785.636	58.160.816	93.123.941	28.352.693	434.815.051
NORTE DE SANTANDER	54.602.563	5.105.971	485.660	142.930.145	-	73.764.112	17.642.434	294.530.885
QUINDÍO	35.721.981	6.454.667	1.025.448	44.785.397	4.521.578	18.620.634	8.969.217	120.098.922
RISARALDA	42.772.478	12.772.095	390.973	50.867.694	-	33.003.873	29.005.693	168.812.806
SANTANDER	173.851.442	15.790.721	12.652.415	172.958.007	18.293.027	80.320.957	104.532.801	578.399.370
SUCRE	38.067.937	1.255.685	260.085	131.309.404	733.437	77.806.788	10.992.676	260.426.011
TOLIMA	60.090.201	11.366.125	920.955	179.814.042	1.282.639	61.314.454	33.832.646	348.621.662
VALLE DEL CAUCA	223.348.201	39.812.574	736.681	199.861.172	8.494.406	32.223.787	13.484.653	517.961.473
ARAUCA	16.034.534	329.760	5.468.953	50.919.476	4.177.822	123.584.088	31.854.644	232.369.277
CASANARE	39.774.119	1.111.649	4.837.528	51.647.080	5.108.913	208.827.059	55.173.586	366.479.934
PUTUMAYO	9.403.954	1.850.549	5.693.491	72.334.505	4.205.250	49.607.534	2.309.402	145.404.685
ARCHI: SAN ANDRÉS SANTACATA	14.120.880	13.828.397	19.066.380	14.971.312	10.997.393	14.987.590	13.032.156	101.004.109
AMAZONAS	3.698.042	73.205	6.119.781	30.614.482	-	4.529.222	819.275	45.864.005
GUANIÁ	2.544.058	45.388	5.645.805	21.345.476	423	20.932.520	6.045.745	55.980.415
GUAVIARE	6.807.721	863.364	5.629.189	25.899.037	504.597	34.044.598	21.505.144	95.253.651
VAUPÉS	2.096.037	156.223	5.734.651	13.920.447	79.803	13.353.586	12.442.797	47.783.545
VICHADA	6.963.090	116.457	5.814.686	24.302.128	276.023	20.847.406	4.297.602	62.617.392
Total	2.254.862.893	546.623.078	97.021.369	3.954.638.751	230.751.262	2.957.595.233	1.136.660.567	11.178.153.153

Nota: Paridades de monedas extranjeras (moneda/dólar de los Estados Unidos de América).
Banco Central de Chile. Datos Estadísticos. Paridades de monedas extranjeras anual. Año 2015.
Tipo de cambio para el peso colombiano: 2743,2691,

Fuente: Elaboración propia en base los tabulados estadísticos elaborados por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DTTS) de la DNP, Colombia. Serie Ejecuciones Presupuestales Departamentales 2000-2014.

A partir de esta primera agregación siguió la tarea de reclasificar las fuentes de ingresos desde las categorías propias del modelo de descentralización fiscal colombiano, definidas en su respectivo estatuto orgánico del presupuesto vigente, el código departamental, así como los clasificadores institucionales e ingresos. Lo anterior con el propósito de asimilar las categorías de fuentes de ingresos a los factores de la ecuación del coeficiente de Hunter y proceder a calcular su resultado, tal como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro N°14: Reclassificación de fuentes de ingresos de Colombia

T1 Ingresos tributarios de impuestos decretados por ley asignados por el gobierno nacional	Recursos recibidos de entidades públicas o privadas. Recursos provenientes del sistema general de regalías (SGR), de conformidad y reglamentado por la Ley 1.530 de 2012.
T2 Ingresos tributarios del gobierno subnacional obtenidos de la repartición de impuestos nacional, teniendo derecho a participar de su reparto (coparticipación tributaria)	Ingresos provenientes del presupuesto nacional en virtud del sistema general de participaciones (SGP) (CPR en sus artículos 356 y 357; Ley 1.176 de 2007).
T3 Ingresos tributarios decretados por el nivel subnacional	Ingresos corrientes del origen tributario (impuestos departamentales).
T4 Ingresos no tributarios recaudados por el nivel subnacional	Ingresos corrientes del tipo no tributarios (tasas, tarifas, multas, aportes, compensaciones, contribución por valorización, degüello ganado mayor, entre otros).
G1 Ingresos por transferencia condicionada	Transferencias corrientes. Recursos que percibe el departamento de otros niveles de gobiernos por mandato legal.
G2 Ingresos por transferencia no condicionada	Recursos transferidos para cofinanciación que recibe el departamento, provenientes de otra entidad pública (nación, distrito, municipio) por concepto de la participación conjunta en la realización o ejecución de un proyecto o actividad.
B1 Ingresos por endeudamiento con autorización del nivel nacional	----- N/A
B2 Ingresos por endeudamiento con restricción	Operaciones de crédito interno o externo.
B3 Ingresos por endeudamiento sin restricción	----- N/A

Los resultados de la aplicación del coeficiente de equilibrio vertical para el momento de referencia considerado, año 2015, revelan que en el contexto colombiano de descentralización fiscal los departamentos se encuentran en la relación de menor dependencia presupuestaria desde la perspectiva de los ingresos, considerando que la mayoría de los valores se sitúan en el rango 0,5 y 0,7 del coeficiente de equilibrio vertical.

Tabla N°7: Valores de coeficiente de equilibrio vertical Colombia

Colombia Entidades departamentales	Valor coeficiente equilibrio vertical
VALLE DEL CAUCA	0,72
AMAZONAS	0,71
ANTIOQUIA	0,70
CUNDINAMARCA	0,69
CALDAS	0,67
TOLIMA	0,67
BOLÍVAR	0,66
NORTE DE SANTANDER	0,65
HUILA	0,65
SUCRE	0,64
QUINDIO	0,64
MAGDALENA	0,64
CAUCA	0,64
ATLÁNTICO	0,64
PUTUMAYO	0,63
NARIÑO	0,63
BOYACÁ	0,62
CAQUETÁ	0,61
SANTANDER	0,61
RISARALDA	0,61
VICHADA	0,59
CÓRDOBA	0,59
GUAINÍA	0,57
CESAR	0,57
CHOCÓ	0,55
ARSAPROVISANTACATA	0,54
LA GUAJIRA	0,53
VAUPÉS	0,52
GUAVIARE	0,52
ARAUCA	0,50
CASANARE	0,47
META	0,44

Fuente: Elaboración propia basada en la aplicación de la fórmula de equilibrio vertical desarrollada por Hunter (1977).

La particularidad de los ingresos fiscales departamentales es que en promedio los ingresos corrientes, como agregación de ingresos tributarios, no tributarios y transferencias corrientes, promedian alrededor de 27% del total de sus ingresos, lo cual ya le otorga de inicio una mayor autonomía fiscal en términos de capacidad de autogestión para generar recursos propios.

Por su parte, las transferencias del gobierno nacional que reciben las entidades departamentales provienen de dos fuentes principales: las provenientes del presupuesto general de la nación (PGN) y las provenientes del sistema general de regalías (SGR). Ambas modalidades de transferencias representan ingresos consagrados legalmente en la constitución con sus progresivas modificaciones en leyes específicas. Es por esta razón que aunque puedan diferenciarse en transferencias condicionadas (las del SGP) y no condicionadas (las del SGR), por su destino, uso o aplicación, son en esencia recursos determinados por ley y distribuidos en base a fórmulas explicitadas, lo que conlleva el mayor grado de libertad desde la perspectiva del incremento del presupuesto de ingresos de las entidades territoriales.

En el caso de las transferencias derivadas del nuevo SGR vigente se hace más evidente el mayor grado de autonomía fiscal que imprimen al presupuesto de ingresos departamental. La reforma conducente al denominado nuevo SGR, mediante la Ley 1.530 de 2012, favorece en adelante a los 32 departamentos y no solo a los 7 departamentos productores y movilizados de recursos naturales no renovables.

El factor endeudamiento, dada la atribución que tienen los departamentos de contratar con restricción crédito interno y externo, es una opción de financiamiento de la cual hacen uso la totalidad de las entidades. Incluso en algunas de ellas puede llegar a ser relevante por su participación relativa en el total del ingreso del departamento, como son los casos de Chocó Meta, Guaviare y Vaupés, en las cuales las operaciones de crédito representaron entre el 19 y 34% para el año analizado.

AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES REGIONALES DE CHILE

Los elementos centrales que definen la composición del presupuesto de ingresos de los gobiernos regionales en Chile se encuentran establecidos en la Constitución Política de la República, el Decreto Ley Orgánico de Administración Financiera del Estado, la Ley Orgánica Constitucional de Gobiernos Regionales, el reglamento vigente para la distribución interregional del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y la Ley de Presupuesto de la Nación.

Desde la constitución política vigente se consagra el carácter centralizado desde la perspectiva nacional y sectorial en relación a los recursos financieros de los cuales dispondrán los gobiernos regionales. Al respecto, la norma suprema³⁸ señala que la totalidad de los tributos recaudados –e independientemente cual sea su naturaleza– serán ingresados al patrimonio nacional. Dicho recaudo conforma lo que se denomina ingresos públicos y sus principales fuentes provienen de los ingresos tributarios, las rentas derivadas de la propiedad de activos, las ventas de bienes y servicios y las transferencias recibidas por otras unidades. El destino de dichos recursos no estará predeterminado, exceptuando aquellos autorizados por ley destinados a propósitos de la defensa nacional, así como aquellos tributos que gravan actividades o bienes de clara identificación local o regional. La norma jurídica suprema distingue asimismo recursos públicos asignados anualmente vía Ley de Presupuestos de la Nación destinados a gastos de funcionamiento de los gobiernos regionales. En la propia Ley de Presupuestos se determinará y asignará centralmente una proporción del total de los gastos de inversión pública denominado Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). La noción de autonomía para efectos de la administración de finanzas e ingresos propios del nivel subnacional está asociada solo al nivel local de gobierno.

Los preceptos consagrados en la norma suprema constitucional son desarrollados más específicamente en el DL 1.263, Orgánico de Administración Financiera del Estado³⁹, en el cual se define y explicitan los procedimientos administrativos y las instituciones que conforman el sistema de administración financiera del Estado que permiten la obtención de recursos y sus respectivas aplicaciones. La norma en este sentido explicita que las regiones político-administrativas del país forman parte del sector público, subrayando que su administración financiera debe tender a la descentralización administrativa y regional, instando a la

³⁸ Constitución Política de Chile. Artículos 19 y 115.

³⁹ DL 1.263 de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado, actualizada y vigente al 2016.

coordinación y participación de las regiones en pos de la integración, la seguridad, el desarrollo socio-económico y la administración nacional.

Por su parte, desde la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional⁴⁰ es fundamental lo estipulado en su capítulo V, dedicado al patrimonio y sistema presupuestario regional. Los elementos centrales para efectos de comprender la estructura del presupuesto regional son los siguientes:

- En la definición del patrimonio del gobierno regional se incluye los ingresos que se obtengan por servicios prestados, permisos y concesiones de administración otorgadas respecto a sus bienes muebles e inmuebles. Esto sería parcialmente lo que compone la categoría ingresos propios del gobierno regional.
- El financiamiento de los gastos de funcionamiento viene dado por la distribución que desde el nivel central se realiza anualmente en el marco de la Ley de Presupuestos de la Nación, desde la cual se asignara a cada gobierno regional los recursos necesarios para solventar dichos gastos.
- Se define el presupuesto del gobierno regional como la expresión financiera de los planes y programas de la región ajustados a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la nación, distinguiendo dentro de dicho presupuesto regional por lo menos dos programas: el de gastos y el de inversiones. El programa de inversión regional incluye los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que le correspondan y los demás que tengan por objeto el desarrollo de la región, incluidos aquellos recursos percibidos para atender problemas de las áreas metropolitanas.
- Se define el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) como un programa de inversiones públicas para ser aplicado a los propósitos de desarrollo regional y compensación territorial.
- Para efectos del presupuesto regional el FNDR representa la proporción o cuota regional del total de gastos de inversión pública establecida anualmente en la Ley de Presupuestos de la Nación, pero al mismo tiempo dicha cuota representa su principal

⁴⁰ Ley N°19.175 de 1993, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, actualizada y vigente al 2016.

fuente de ingresos, la cual es percibida vía transferencias. La distribución del mismo se efectuará entre las regiones, asignándoles cuotas regionales⁴¹.

La distribución interregional del Fondo Nacional de Desarrollo Regional está reglamentada por decreto supremo. El monto total que anualmente conforma a nivel país el FNDR no tiene fórmula conocida, pero la distribución de dicho monto entre las 15 regiones del país se actualiza anualmente con arreglo a un procedimiento para su cálculo y distribución en las denominadas cuotas regionales. Lo anterior conforme lo mandata la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

Con arreglo al DS N°132 de 2007, mediante el cual se regula el procedimiento de distribución, 90% del FNDR se distribuye interregionalmente considerando dos grupos de variables, a saber, la pobreza e indigencia de la población regional (absoluta, relativa, rural, hogares pobres con jefatura femenina) y las características territoriales comparables de cada región en cuanto a su alícuota superficial en relación al territorio nacional, el costo medio anual regional de pavimentación, el costo medio anual regional de construcción de viviendas sociales y la tasa de ruralidad. Las variables asociadas a la pobreza de la población regional se ponderan con un 55% del total y las referidas a las características territoriales con el 45% de la ponderación total. El 10% del FNDR restante se distribuye interregionalmente con arreglo a dos criterios: el 5% por concepto de estímulo a la eficiencia regional en el mejoramiento de la salud, la educación y la gestión de la inversión regional; y el otro 5% por concepto de gastos asociados. Los gastos de emergencia están destinados a financiar proyectos específicos de los gobiernos regionales para enfrentar alguna situación particular calificada como de emergencia, abarcando incluso situaciones derivadas de los niveles de desempleo que puedan persistir las distintas regiones del país.

Desde la Ley Presupuesto de la Nación⁴², el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos, coordina la formulación, orientación y aplicación de la política presupuestaria del Estado. La ley de carácter anual más relevante es la Ley de Presupuestos de la Nación, que incluye a las instituciones del gobierno central, clasificadas en tres tipos de entidades:

⁴¹ Por decreto supremo N°132 de 2007 se ha promulgado y se encuentra vigente un reglamento que regula los procedimientos de operación y distribución interregional del FNDR, conforme lo dispone la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Su última modificación fue introducida en 2009.

⁴² Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda (2005). "El proceso presupuestario en Chile, aspectos generales: marco legal, actores institucionales, principales aspectos de modernización". Dirección de Presupuestos.

- Instituciones centralizadas; esto es, organismos que colaboran directamente con el Presidente de la República en la administración del Estado, esto es: los ministerios, intendencias, gobernaciones y servicios centralizados, dependientes del Presidente a través del ministerio respectivo.
- Instituciones descentralizadas de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio esto es, servicios o agencias públicas que se relacionan con el Presidente a través de un ministerio, como son -entre otros- los gobiernos regionales, los municipios y los servicios públicos funcionalmente descentralizados, como son los de salud y vivienda.
- Entidades estatales autónomas o regidas por normas especiales: poderes del Estado y de la administración que cuentan con normas constitucionales especiales como: Congreso Nacional, poder judicial, Contraloría General de la República, Tribunal Constitucional, Tribunal Calificador de Elecciones, Tribunales Electorales Regionales, Fuerzas Armadas y de Orden y Ministerio Público.

En ausencia de un sistema tributario regional y de atribuciones para realizar operaciones de crédito en el nivel subnacional intermedio, se sitúan las transferencias intergubernamentales a favor de los gobiernos regionales, las cuales en el caso de Chile son de la mayor relevancia para dimensionar el rol que juegan en el financiamiento de las funciones que desempeñan y cómo explican los desequilibrios verticales existentes entre el nivel central y subnacional intermedio de gobierno.

Las principales transferencias desde el nivel central a favor de los gobiernos regionales se pueden agrupar en tres tipos, según su gradación decreciente en el grado de autonomía regional (desde la perspectiva de los ingresos) que conllevan en términos de descentralización fiscal del nivel subnacional. Desde esa perspectiva se diferencian:

- Transferencia de recursos determinados por ley. En este grupo se pueden identificar actualmente hasta 10 fuentes, basadas en normas jurídicas específicas⁴³, las cuales tienen su origen en el derecho constitucional a favor de los GORE de percibir parte de recursos recaudados centralmente que han sido gravados por tributos, patentes, tasas, derecho o compensación sobre bienes de clara identificación regional. Ello con independencia de

⁴³ Para profundizar en la descripción pormenorizada de las fuentes y tipos de transferencias a los gobiernos regionales de Chile consultar SUBDERE-División de Políticas y Estudios. Informe Anual de Avance a la Descentralización, Chile 2015. Capítulo II: Avances en la descentralización fiscal.

lo que perciba anualmente desde la Ley de Presupuestos de la Nación. El volumen total nacional de estas transferencias al año 2016 representaron aproximadamente el 30% del total del presupuesto de inversión de los gobiernos regionales.

- Transferencia de recursos no condicionada. En este grupo se encuentran principalmente las 15 cuotas regionales del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), asignadas y calculadas en base a los criterios definidos desde el nivel central. Una vez transferidos dichos recursos, por la naturaleza de su aplicación son clasificados como ingresos de libre disponibilidad, aunque siempre destinadas a invertir en el desarrollo regional.
- Transferencia de recursos condicionada. Este último tipo abarca desde la cuota regional asignada a determinadas regiones del Fondo Nacional de Convergencia Regional y las actuales transferencias etiquetadas como Provisiones-SUBDERE, a lo que se agregarían a contar de 2018 recursos transferidos para financiar nuevas competencias traspasadas a los gobiernos regionales. El volumen total nacional de estas transferencias al año 2016 representaron aproximadamente el 15% del total del presupuesto de inversión de los gobiernos regionales.

Para cuantificar el grado de descentralización fiscal al año 2015 al nivel de gobierno subnacional intermedio correspondiente a los gobiernos regionales se recuperó la información publicada en la Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2015 (Ley N°20.798, publicada en Diario Oficial en diciembre de 2014). El cuadro siguiente resume los datos sistematizados tal como se presenta a continuación:

Tabla N°8: Ingresos de los gobiernos regionales de Chile

Fuente de Financiamiento	Gastos para Funcionamiento	(FNDR) Aporte Fiscal Libre	Transferencias No Condicionadas	Transferencias Condicionadas (Provisiones)	Endeudam iento	Ingresos Propios y/o Destinados por Ley	Total Ingresos
GORE ARICA	5.040.278	19.903.541	24.943.820	12.834.635	-	8.308.434	46.086.888
GORE TARAPACA	4.617.116	27.787.472	32.404.589	14.065.786	-	11.762.521	58.232.896
GORE ANTOFAGASTA	5.063.942	38.371.925	43.435.867	21.914.315	-	32.856.696	98.206.878
GORE ATACAMA	4.914.428	32.343.492	37.257.920	15.125.875	-	18.970.757	71.354.552
GORE COQUIMBO	5.555.590	41.205.349	46.760.939	24.903.266	-	13.153.072	84.817.277
GORE VALPARAISO	6.172.596	53.162.647	59.335.243	28.656.931	-	13.560.644	101.552.818
GORE OHHIGINS	4.807.997	34.138.359	38.946.356	16.519.595	-	19.859.580	75.325.531
GORE MAULLE	5.287.515	46.744.708	52.032.223	28.258.491	-	11.139.959	91.430.673
GORE BIOBIO	6.715.385	77.954.505	84.669.890	41.368.263	-	24.310.476	150.348.628
GORE LA ARAUCANIA	5.659.183	63.608.365	69.267.549	36.278.997	-	39.527.361	145.073.907
GORE LOS RIOS	4.889.358	29.479.977	34.369.335	15.145.006	-	11.544.411	61.058.752
GORE LOS LAGOS	5.327.685	41.469.031	46.796.716	38.641.734	-	18.476.870	103.915.320
GORE AYSEN	6.099.009	30.461.066	36.560.075	14.416.147	-	7.500.792	58.477.014
GORE MAGALLANES	5.254.959	31.133.638	36.388.596	13.966.008	-	27.538.080	77.892.683
GORE METROPOLITANO SANTIAGO	8.613.775	93.195.353	101.809.128	36.375.954	-	29.315.627	167.500.709
Total	84.018.818	660.959.428	744.978.246	358.471.002	-	287.825.278	1.391.274.526

Nota: Paridades de monedas extranjeras (moneda/dólar de los Estados Unidos de América).
Banco Central de Chile. Datos Estadísticos. Paridades de monedas extranjeras anual. Año 2015.
Tipo de cambio para el peso chileno observado: 654,2490

DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL NIVEL DESCENTRALIZADO, GOBIERNO REGIONAL EN CHILE

Cuadro Nº14: Ingresos gobiernos regionales Chile

Presupuesto gobierno regional		Descripción general
Ingresos	Ingresos corrientes	<p>1- Rentas de la propiedad (arriendo, dividendo, intereses, participación de utilidades).</p> <p>2- Otros ingresos corrientes (reembolsos por licencias médicas, multas y sanciones).</p> <p>3- Aporte fiscal libre (proveniente del Fondo Nacional de Desarrollo Regional).</p>
	Ingresos de capital	<p>4- Transferencias condicionadas del gobierno central a favor de los gobiernos regionales.</p> <p>5- Transferencias no condicionadas determinadas por ley a favor de los gobiernos regionales.</p>
Gastos	Usos	<p>6- Los ingresos corrientes se destinan a financiar gastos de funcionamiento.</p> <p>7- Los ingresos de capital son destinados para financiar iniciativas de transporte y conectividad regional; adquisición de activos no financieros destinados a infraestructura, equipamiento y mobiliario educacional; infraestructura de la educación parvularia; y la compra de terrenos e inmuebles para la instalación o acondicionamiento de establecimientos educacionales del sector municipal. También se aplican para cofinanciar programas de provisión, puesta en valor del patrimonio, saneamiento sanitario, infraestructura urbana metropolitana mayor y programas de inversión en territorios rezagados, entre otras aplicaciones.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto de la Nación.

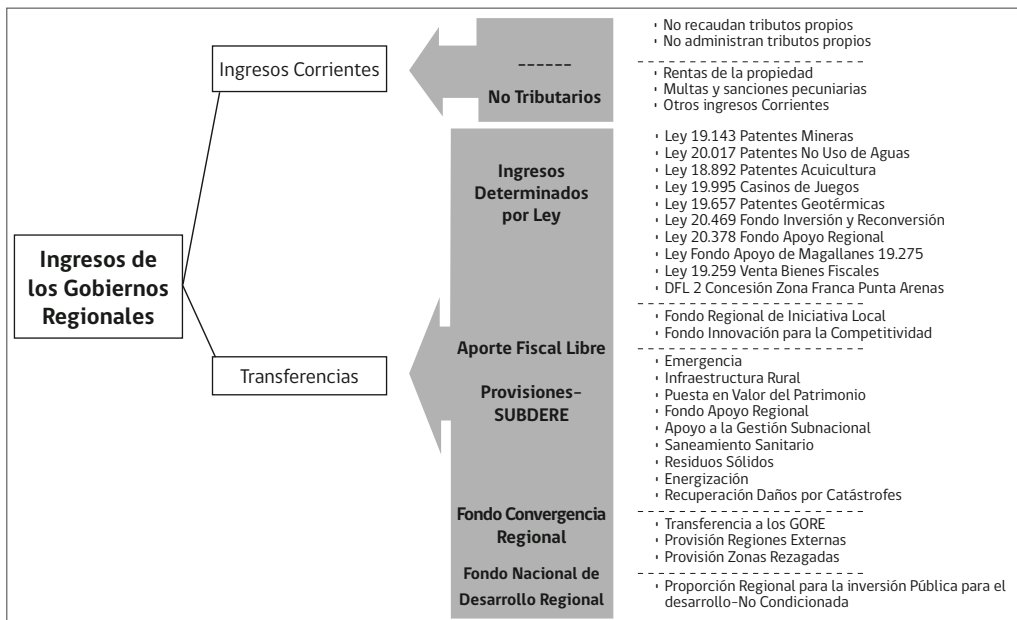
A partir de esta primera agregación siguió la tarea de reclasificar las fuentes de ingresos desde las categorías propias del modelo de descentralización fiscal chileno definidas en sus respectivas leyes de presupuestos, clasificadores institucionales e ingresos. Se consideraron solo las categorías de ingresos con el propósito de asimilar las categorías de ingresos a los factores de la ecuación del coeficiente de Hunter y proceder a calcular su resultado, tal como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro N°15: Reclasificación de fuentes de ingresos de Chile

T1 Ingresos tributarios de impuestos decretados por ley y asignados por el gobierno nacional	Recursos que ingresan a los gobiernos regionales derivados de la recaudación generada por tributos, patentes, tasas, derecho o compensación establecida por una determinada ley consagrada en la constitución (artículo 19, CPR).
T2 Ingresos tributarios del gobierno subnacional obtenidos de la repartición de impuestos nacional, teniendo derecho a participar de su reparto (coparticipación tributaria)	----- N/A
T3 Ingresos tributarios decretados por el nivel subnacional	-----N/A
T4 Ingresos no tributarios recaudados por el nivel subnacional	-----N/A
G1 Ingresos por transferencia condicionada	Recursos transferidos a favor de los gobiernos regionales bajo la figura de las denominadas provisiones SUBDERE, e incluyen recursos transferidos para recuperación de catástrofes, emergencias y los fondos de convergencia aplicados a regiones extremas y a zonas rezagadas.
G2 Ingresos por transferencia no condicionada	Recursos transferidos para funcionamiento y la cuota regional de los recursos distribuidos a cada gobierno regional desde el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).
B1 Ingresos por endeudamiento con autorización del nivel nacional	----- N/A
B2 Ingresos por endeudamiento con restricción	----- N/A
B3 Ingresos por endeudamiento sin restricción	----- N/A

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N°16: Modelo Chileno de descentralización fiscal



Fuente: Elaboración propia.

Los resultados de la aplicación del coeficiente de equilibrio vertical para el momento de referencia considerado (año 2015) revelan que en el contexto chileno de descentralización fiscal los departamentos se encuentran en una relación de alta dependencia presupuestaria desde la perspectiva de los ingresos, considerando que la mayoría de los valores alcanzados por los gobiernos regionales se mueven en rangos de entre 0,4-0,3, bastante más alejados del valor medio posible del coeficiente de equilibrio vertical, lo que en una primera aproximación interpretativa estaría dando cuenta de un mayor desequilibrio fiscal, lo cual a su vez se puede interpretar en definitiva como una menor autonomía fiscal o mayor dependencia del nivel central.

Tabla N°9: Valores coeficiente de equilibrio vertical, Chile

Chile Gobiernos regionales	Valor coeficiente equilibrio vertical
MAGALLANES	0,42
ANTOFAGASTA	0,41
ATACAMA	0,41
O'HIGGINS	0,40
LA ARAUCANÍA	0,40
TARAPACÁ	0,40
METROPOLITANO DE SANTIAGO	0,40
LOS RÍOS	0,39
ARICA	0,39
BÍO BÍO	0,39
AYSÉN	0,39
COQUIMBO	0,39
VALPARAÍSO	0,39
MAULE	0,38
LOS LAGOS	0,38

Fuente: Elaboración propia

Los recursos más autónomos percibidos por los gobiernos regionales, siempre comparando desde la perspectiva del presupuesto de ingresos, son claramente los denominados ingresos propios y determinados por ley (como expresión monetaria de lo consagrado en el artículo 19 de la CP, el cual habilita la posibilidad de generar tributos regionales excepcionales dentro de la estructura tributaria nacional, aplicable solo sobre bienes y actividades de clara identificación regional). Por dicho factor del coeficiente V se desmarcan relativamente las regiones de Magallanes, Antofagasta, Araucanía, O'Higgins y la región Metropolitana de Santiago, las cuales aparecen como receptoras de los mayores montos por dichos ingresos en correlato con los mayores valores del coeficiente V, denotando mayor nivel de autonomía. En contraste, las regiones de Los Lagos, Maule y del Bío Bío, las cuales recibieron los mayores montos absolutos y relativos respecto a sus ingresos totales –por la vía de transferencias condicionadas (provisiones-SUBDERE)– se posicionan como

las más dependientes fiscalmente por sus más bajos valores del coeficiente de equilibrio vertical.

Las denominadas provisiones-SUBDERE representan la categoría de ingresos transferidos más condicionados (a sectores o áreas específicas) del total del monto de transferencias recibidas por los gobiernos regionales. En ese factor las regiones de Coquimbo, Maule y Los Lagos alcanzan proporciones entre 35 y 45% respectivamente, las mismas que se sitúan como las de menor autonomía fiscal de acuerdo a sus resultados de coeficiente V.

Por su parte, el factor endeudamiento, en alguna de sus gradaciones no son relevantes en el presupuesto de los ingresos subnacionales y lo mismo ocurre con los ingresos autogenerados por vía tributaria y no tributaria.

**Tabla N°16: Valores Coeficientes de Equilibrio Vertical,
Gobiernos Subnacionales de Colombia, Ecuador, Perú y Chile**

Ranking	Gobierno Subnacional	País	Valor Coeficiente Equilibrio Vertical Año 2015
1	COLOMBIA	VALLE DEL CAUCA	0,72
2	COLOMBIA	AMAZONAS	0,71
3	COLOMBIA	ANTIOQUÍA	0,70
4	COLOMBIA	CUNDINAMARCA	0,69
5	COLOMBIA	CALDAS	0,67
6	COLOMBIA	TOLIMA	0,67
7	COLOMBIA	BOLÍVAR	0,66
8	COLOMBIA	NORTE DE SANTANDER	0,65
9	COLOMBIA	HUILA	0,65
10	COLOMBIA	SUCRE	0,64
11	COLOMBIA	QUINDIO	0,64
12	COLOMBIA	MAGDALENA	0,64
13	COLOMBIA	CAUCA	0,64
14	COLOMBIA	ATLÁNTICO	0,64
15	COLOMBIA	PUTUMAYO	0,63
16	COLOMBIA	NARIÑO	0,63
17	COLOMBIA	BOYACÁ	0,62
18	COLOMBIA	CAQUETA	0,61
19	COLOMBIA	SANTANDER	0,61
20	COLOMBIA	RISARALDA	0,61
21	COLOMBIA	VICHADA	0,59
22	COLOMBIA	CÓRDOBA	0,59
23	ECUADOR	PICHINCHA	0,58
24	COLOMBIA	GUANÍA	0,57
25	COLOMBIA	CÉSAR	0,57
26	COLOMBIA	CHOCÓ	0,55
27	COLOMBIA	ARCHI, SAN ANDRE SAT	0,54
28	COLOMBIA	LA GUAJIRA	0,53
29	ECUADOR	COTOPAXI	0,52
30	COLOMBIA	VAUPÉS	0,52
31	COLOMBIA	GUAVIARE	0,52
32	ECUADOR	EL ORO	0,52
33	ECUADOR	AZUAY	0,51
34	ECUADOR	MANABI	0,50
35	COLOMBIA	ARAUCA	0,50
36	ECUADOR	CHIMBORAZO	0,48
37	ECUADOR	IMBABURA	0,48
38	ECUADOR	GUAYAS	0,48
39	ECUADOR	SANTA ELENA	0,47
40	ECUADOR	PASTAZA	0,47
41	COLOMBIA	CASANARE	0,47
42	ECUADOR	CAÑAR	0,47
43	ECUADOR	LOS RÍOS	0,46
44	ECUADOR	LOJA	0,45
45	ECUADOR	BOLÍVAR	0,45
46	ECUADOR	CARCHI	0,45
47	ECUADOR	GALÁPAGOS	0,45
48	ECUADOR	SUCUMBIOS	0,45
49	ECUADOR	ZAMORA CHINCHIPE	0,45
50	ECUADOR	TUNGURAHUA	0,45
51	ECUADOR	MORONA SANTIAGO	0,45
52	ECUADOR	NAPO	0,44
53	ECUADOR	ORELLANA	0,44
54	PERÚ	GORE CUSCO	0,44
55	ECUADOR	SANTO DOMINGO	0,44
56	COLOMBIA	META	0,44
57	PERÚ	GORE PROV CONS	0,44
58	PERÚ	GORE TACNA	0,43
59	PERÚ	GORE LORETO	0,43
60	PERÚ	GORE PIURA	0,42
61	PERÚ	GORE MOQUEGU	0,42
62	ECUADOR	ESMERALDAS	0,42
63	PERÚ	GORE TUMBES	0,42
64	PERÚ	GORE UCAYALI	0,42
65	PERÚ	GORE ICA	0,42
66	CHILE	GORE MAGALLAN	0,42
67	PERÚ	GORE ANCASH	0,41
68	PERÚ	GORE LIMA	0,41
69	CHILE	GORE ANTOFAGASTA	0,41
70	PERÚ	GORE CAJAMARC	0,41
71	PERÚ	GORE LAMBAYEQ	0,41
72	PERÚ	GORE PASCO	0,41
73	PERÚ	GORE SAN MARTÍN	0,41
74	PERÚ	GORE MADRE DE	0,41
75	PERÚ	GORE HUANCAYE	0,41
76	PERÚ	GORE JUNIN	0,41
77	PERÚ	GORE PUNO	0,41
78	PERÚ	GORE AYACUCHO	0,41
79	CHILE	GORE ATACAMA	0,41
80	CHILE	GORE OHIGGINS	0,40
81	PERÚ	GORE HUANUCO	0,40
82	CHILE	GORE LA ARAUCANA	0,40
83	PERÚ	GORE AREQUIPA	0,40
84	CHILE	GORE TARAPACÁ	0,40
85	CHILE	GORE METROPOL	0,40
86	PERÚ	GORE AMAZONAS	0,40
87	CHILE	GORE LOS RÍOS	0,39
88	CHILE	GORE ARICA	0,39
89	CHILE	GORE BIOBIO	0,39
90	CHILE	GORE AISEN	0,39
91	CHILE	GORE COQUIMBO	0,39
92	CHILE	GORE VALPARAÍSO	0,39
93	CHILE	GORE MAULE	0,38
94	CHILE	GORE LOS LAGOS	0,38
95	PERÚ	GORE APURIMAC	0,38
96	PERÚ	GORE LA LIBERTAD	0,38

INTERPRETANDO LOS RESULTADOS ENTRE EL CONJUNTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

El valor del coeficiente de equilibrio fiscal vertical puede variar entre 0 y 1, estando su interpretación asociada a la noción de equilibrio –equivalente a mayor autonomía– versus el desequilibrio –equivalente a menor autonomía– (o mayor dependencia) del gobierno subnacional respecto al gobierno nacional. Por consiguiente, cuanto más próximo a 0 sea el valor de V , indica mayor desequilibrio (menor autonomía fiscal), y mientras más próximo a 1 el valor de V , indica mayor equilibrio (mayor autonomía fiscal) de los gobiernos subnacionales.

De los valores resultantes lo primero que destaca es la relativa baja autonomía fiscal que en general exhiben la mayoría de los gobiernos subnacionales intermedios de los cuatro países al año 2015, en tanto 61 de 96 –esto es, el 63% de los casos– no alcanza el valor de equilibrio vertical igual o mayor que 0,50.

Es posible diferenciar también dos subconjuntos intermedios entre los dos anteriores que aglutinan 53 de los 96 gobiernos subnacionales intermedios comparados. El primero de ellos se compone por el resto de los gobiernos subnacionales intermedios de Ecuador y Colombia, que aunque no registraron los valores más significativos del coeficiente de equilibrio, se aproximan más al subconjunto superior por la mayor diversidad de fuentes de ingresos. El segundo subconjunto se conforma como un grupo transicional de gobiernos subnacionales de menor autonomía de Ecuador y Colombia y prácticamente todos los gobiernos regionales del Perú.

Dentro de esta apreciación general para el conjunto, es posible diferenciar cuatro subconjuntos. El subconjunto superior del ranking está compuesto por los primeros 33 lugares asociados claramente por los gobiernos subnacionales de Colombia y Ecuador, los cuales registran valores del coeficiente que oscilan entre 0,51 y 0,72, indicando que dichas entidades territoriales serían las más equilibradas fiscalmente expresando su mayor autonomía relativa financiera en cuanto a la diversidad de fuentes de ingresos. En el caso de los gobiernos provinciales ecuatorianos, aun cuando se les caracteriza en diversos análisis por su débil base legal para generar ingresos de autogestión y ser altamente dependiente de las transferencias corrientes y capital proveniente del presupuesto general del Estado, dichas entidades en la práctica cobran tasas por servicios, contribuciones por mejoras, aplican impuestos a su favor, están facultados para endeudarse con límites y en los últimos años han sido beneficiados por el incremento sustancial del porcentaje de (co)participación de los gobiernos subnacionales en la distribución de recursos del gobierno

central⁴⁴. Por su parte, los gobiernos departamentales colombianos también pueden gestionar recursos e impuestos regionales, endeudarse y compartir los ingresos nacionales, aun cuando ha sido cuestionado el dinamismo de los gobiernos intermedios departamentales para incrementar sus ingresos propios⁴⁵.

El subconjunto inferior del ranking está compuesto por los últimos 10 lugares asociados mayoritariamente a los gobiernos subnacionales de Chile y dos entidades de Perú. En contraste con el subconjunto superior del ranking, estas entidades territoriales registran los menores valores de coeficiente de equilibrio por debajo de 0,40, indicando que serían las entidades fiscalmente con mayor desequilibrio vertical, lo que en definitiva las caracteriza como las de menor autonomía financiera del conjunto comparado. Amerita comentar la presencia mayoritaria en este grupo de los gobiernos regionales de Chile, lo cual expresa congruencia con su particular menor autonomía fiscal relativa respecto a la autogeneración de ingresos propios, dado que estos no fijan tasas, no recaudan impuestos ni determinan contribuciones generales por servicios de beneficio regional. A ello se suma la explícita prohibición de comprometer directamente operaciones de créditos por el Ministerio de Hacienda.

CONCLUSIONES

A la luz de los resultados obtenidos del ejercicio cuantitativo de estimar a nivel de gobiernos subnacionales intermedios -del Perú, Ecuador, Colombia y Chile- el grado de descentralización fiscal desde la dimensión de los ingresos, se puede constatar lo siguiente:

Es posible aproximarse con razonable objetividad a cuantificar las disparidades fiscales verticales al nivel desagregado del nivel intermedio de gobierno al interior de los países. Este esfuerzo facilitaría mucho los análisis comparados un mayor y mejor acceso a los datos sobre presupuestos subnacionales de ingresos y gastos.

Como apreciación general, las entidades subnacionales intermedias de los países examinados exhiben valores del coeficiente de equilibrio vertical medio a bajo, lo que se interpreta como que en una alta proporción son medianamente a baja respecto a su autonomía de financiamiento en base a sus ingresos propios.

⁴⁴ Banco Central del Ecuador (2015). "Estadísticas de los gobiernos autónomos descentralizados 2004-2013". *Apuntes de Economía*, núm. 62. Dirección Nacional de Síntesis Macroeconómica.

⁴⁵ Sánchez-Torres, F., España, I. y Zenteno, J. (2010-2012). Consultar los trabajos sobre la dinámica y trayectorias y evaluación de las finanzas territoriales en Colombia.

Los gobiernos subnacionales de Colombia y Ecuador presentan los resultados del coeficiente de equilibrio vertical V más altos, a lo cual subyacen mayores potestades en cuanto a gestionar recursos e impuestos regionales y compartir los ingresos nacionales, lo que redundará finalmente en una mayor autonomía relativa para generar recursos propios. Esto en contraste con los resultados que arrojan los gobiernos subnacionales del Perú y Chile, los cuales se alejan del valor 0,5 del mismo coeficiente, presentando mayor desequilibrio vertical y mayor dependencia del gobierno central en cuanto a montos y discrecionalidad de las transferencias.

Lo más relevante de este tipo de ejercicio es la complementación del análisis cuantitativo con la exploración cualitativa del modelo de descentralización fiscal que rige la conformación del presupuesto de ingresos de los gobiernos subnacionales intermedios. Mediante esa exploración fue posible caracterizar las funciones, competencias, las principales fuentes de financiamiento y las particularidades que adoptan los sistemas de transferencias intergubernamentales en favor de los gobiernos departamentales, provinciales y regionales examinados.

Del análisis comparado, los gobiernos regionales de Chile se posicionan como los más dependientes del sistema de transferencias (aun siendo relevantes las transferencias obligatorias o determinadas por ley) en la medida que dichos órganos descentralizados no coparticipan en la definición de la distribución de los ingresos nacionales en el marco de un sistema general de participaciones, por ejemplo, como es el caso de los departamentos colombianos en su modelo de descentralización fiscal.

BIBLIOGRAFÍA

- Aghón, G. (1993). "Descentralización fiscal: marco conceptual". *Serie Política Fiscal*, núm. 44. Agencia de Cooperación Técnica Alemana para el Desarrollo (GTZ). CEPAL, ONU. En: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/9485>.
- Aghón, G. (1997). "Fortalecimiento de las finanzas municipales, dificultades y nuevos desafíos para los países de la región". Compendio de documentos, *Descentralización Fiscal en América Latina*. IX Seminario Regional de Política Fiscal. CEPAL-PNUD.
- BID (2016). *Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina: por qué y cómo*. Vicente Fretes Cibils y Teresa Ter-Minassian (eds.). ISBN 978-1-59782-237-4 y 978-1-59782-238-1. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Gestión Fiscal y Municipal.

BID (2015). "Chile: estrategia integral para una descentralización efectiva y fiscalmente responsable". Reporte preparado por Emilio Pineda, Teresa Ter-Minassian, Ehtisham Ahmad y Leonardo Letelier.

Bonet, J., Pérez, G. y Ayala, J. (2014). *Contexto histórico y evolución del sistema general de participaciones en Colombia*. Documento de trabajo sobre economía regional. Cartagena: Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República.

Bonet, J. y Ayala, J. (2015). *Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales horizontales en Colombia*. Documento de trabajo sobre economía regional. Cartagena: Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la Republica.

CEPAL (2004). *Estado de las finanzas públicas en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (CEPAL-ILPES): LC/IP/L.243. Mayo de 2004.

CIEPLAN (2011). *Evolución de la Descentralización Fiscal y Administrativa en Chile*. Documento de trabajo preparado por María Angélica Ropert. Julio de 2011. Consultado en <http://www.cieplan.org>

CEPAL y AECID (2017). "Informe panorama fiscal de América Latina y el Caribe. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible". División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). ISBN: 978-92-1-058580-4.

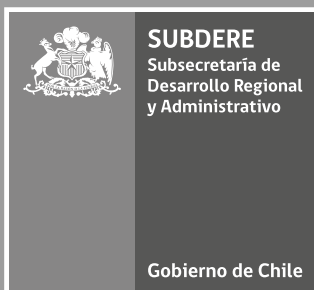
Falleti, T. (2006). "Teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada". *Revista Desarrollo Económico*, vol. 46, núm. 183. Instituto de Desarrollo Económico y Social.

Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press. ISBN: 0521736358.

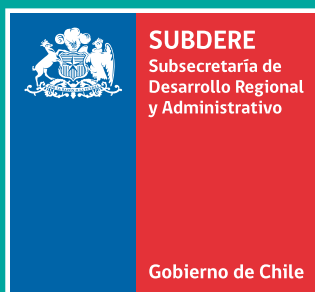
Jiménez, J. P. y Ter-Minassian, T. (2016). *Política fiscal y ciclo de cuentas públicas en América Latina: el rol de los gobiernos subnacionales*. Serie Macroeconomía del Desarrollo. CEPAL.

Letelier, L. (2012). *Teoría y práctica de la descentralización fiscal*. CIP - Pontificia Universidad Católica de Chile. Ediciones Universidad Católica de Chile. ISBN: 978-956-14-1265-1.

- Pinilla, E. D., Jiménez, J. y Montero, R. (2015). "La descentralización fiscal en América Latina. Balance de un proceso". *Revista de Economía Institucional*, vol. 17, núm. 33. Segundo semestre, diciembre de 2015.
- PNUD (2004). *Lineamientos básicos para la descentralización administrativa y fiscal*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Centro Regional de Conocimiento y Servicios para el Desarrollo en América Latina y el Caribe - LAC SURF. Universidad de Externado, Colombia.
- Rodríguez, J. y Granados, S. (2013). "Propuestas para avanzar en descentralización fiscal en Chile". Documento de trabajo N°7. *Serie Estudios Territoriales*. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Santiago de Chile: RIMISP. En: http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1371241565DOCUMENTODETRABAJO7_GRANADOSRODRIGEZ.pdf.



INFORMACIONES:
subdere.gov.cl



Facebook
subdere.chile



Twitter
@laSUBDERE



Flickr
laSUBDERE



YouTube
SubdereChile

INFORMACIONES:
subdere.gov.cl

