



Consideraciones para una descentralización fiscal: Pautas para la experiencia peruana

Luis Carranza Ugarte
lcarranzau@bcrp.gob.pe

David Tuesta Cárdenas
davidtuesta@continental.grupobbva.com

Resumen Ejecutivo

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

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

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

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

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



I. Marco General

1. Aspectos conceptuales

1.1 Definición de descentralización

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

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

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

La **descentralización política** es el proceso por el cual los ciudadanos o las autoridades elegidas de determinadas áreas geográficas, tienen mayor influencia en la formulación e implementación de las políticas públicas que afectan a dicha región o área geográfica. Es evidente que este proceso de descentralización involucra una mayor democratización de las esferas del poder, al permitir un mayor acceso de la población en la toma de decisiones, a través de mecanismos de representatividad. Para que este proceso sea efectivo, se necesita un desarrollo de instituciones democráticas, tales como los partidos políticos, la existencia de varios grupos de interés regional que representen activamente a la sociedad civil, de tal forma que puedan existir mecanismos de supervisión ciudadana, que controlen al gobierno Local y se evite su cooptación por parte de determinado grupo¹.

La **descentralización administrativa** busca que los gobiernos subnacionales sean los encargados de la provisión de los servicios públicos, para lo cual es necesario que se asignen responsabilidades, se delegue la autoridad y se faciliten los recursos financieros directamente (a través de transferencias) o indirectamente (a través de responsabilidad de recaudación), de tal forma que esta provisión de servicios públicos se encuentre financiada. Este proceso involucra distintas etapas o estadios de descentralización administrativa. La forma más débil es, sin duda, la *desconcentración*, que alude a la redistribución de ciertas responsabilidades en el proceso de toma de decisiones y responsabilidades administrativas y financieras, entre distintas instancias del gobierno central. Esta situación se vivía en el Perú con los órganos de los gobiernos regionales (Consejos Transitorios de Administración Regional-CTAR), que en la práctica dependían del Ministerio de la Presidencia.

La forma de descentralización administrativa conocida como *delegación*, se caracteriza por la existencia de gobiernos subnacionales semiautónomos, que si bien no dependen directamente de las autoridades del gobierno central, sí rinden cuentas a las dependencias de este último (como ejemplo tenemos la existencia de empresas públicas regionales).

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

¹ Ver Bardham (2002) para mayor referencia.



Si los gobiernos subnacionales van a acceder a responsabilidades administrativas más descentralizadas (forma de devolución), se necesita ciertas definiciones sobre la **descentralización fiscal**. Es decir, sobre la capacidad del gobierno subnacional de generar sus recursos (capacidad para recaudar impuestos, imponer contribuciones, o discutir los mecanismos de transferencias), la capacidad para tomar decisiones de gasto y la autoridad para el manejo financiero del gobierno local, esto es, definir la capacidad de endeudamiento (en montos, plazos, por tipo de acreedor, etc.). Es esta esfera del proceso de descentralización, el tema central del presente trabajo.

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

2. El proceso de descentralización en el Perú

2.1 Breve revisión histórica de la descentralización peruana

El Perú es uno de los países más centralizados de la región². Esta característica centralista de nuestro país está asociada a la trayectoria de gobiernos autocráticos, combinada con los fracasos económicos y políticos de los anteriores intentos de descentralización. Siguiendo de cerca la descripción histórica realizada por Zas Friz (1998), la división política del país en circunscripciones territoriales de departamentos, provincias y distritos se plasma en las primeras constituciones, sobre la base de elementos administrativos de la época virreinal que predominan hasta ese momento.

En los primeros cincuenta años de la República, periodo caracterizado por una alta inestabilidad política, se suceden distintos gobiernos militares, los cuales estaban basados en un férreo centralismo. Recién en 1849 se avanza hacia un proceso de desconcentración: se crean las figuras de las autoridades políticas locales, tales como prefectos en los departamentos, subprefectos en las provincias y gobernadores en los distritos. Estas autoridades eran representantes del Poder Ejecutivo y rendían cuentas al gobierno central.

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

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

Un gran esfuerzo descentralizador se observó en 1932 y fue planteado por la Comisión Villarán, previamente a la Constitución de 1933. Sin embargo, esta iniciativa fue frenada por la misma Constitución, pues existía el temor que se podía resquebrajar la unidad nacional. A pesar de haberse promulgado la Ley de Descentralización Administrativa N° 7809 en 1933, que implantaba los concejos departamentales, esta nunca se aplicó. Más adelante, los gobiernos civiles de 1945-1948 y 1963-1968 intentaron restablecer los gobiernos locales, tal es así

² Un estudio del BID (1997) señala que en 1995, entre diez países de Sudamérica, el Perú solo aparecía con un mayor grado de descentralización que Ecuador y Paraguay. El mismo estudio menciona que el índice de autonomía política y participación cívica subnacional del Perú se sitúa en el puesto 17, en una muestra de 18 países.



que se promulgaron leyes para las elecciones municipales, las cuales solo se concretaron en aquel último periodo.

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

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

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

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

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

A partir de 1992 se reconfigura el Estado hacia un esquema más centralista. Se suprimieron las asambleas, concejos y presidentes regionales³, al tiempo que se incrementó significativamente la participación del, ahora desactivado, Ministerio de la Presidencia, al cual se le adscribieron una serie de empresas, instituciones y organismos públicos descentralizados. En particular, se crearon los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) en cada departamento, como entes desconcentrados que prácticamente ejecutaban todo el gasto público en las regiones y no contaban con ingresos propios o potestad tributaria, aunque sí con autonomía técnica, presupuestal y administrativa en el ejercicio de las funciones. El Ministerio de la Presidencia debía aprobar las metas, estrategias y actividades de los CTAR y evaluar los resultados de su gestión⁴. La preponderancia de este ministerio no solo alteró los papeles del gobierno central con los de los gobiernos

³ Aunque los gobiernos regionales fueron suprimidos, la Ley de Bases de Regionalización no fue derogada, por lo que formalmente las normas sobre las competencias de los gobiernos regionales seguían vigentes.

⁴ Los CTAR tenían como función conducir y ejecutar la formulación, seguimiento y evaluación de las acciones de desarrollo de alcance departamental, gestionar estudios relativos al planeamiento físico de envergadura departamental, promover la ejecución de inversiones privadas de alcance departamental y su complementación con las inversiones públicas. Las Direcciones Regionales y Subregionales, a cargo de los CTAR, formaban parte del Ministerio correspondiente. El presupuesto de cada uno de los CTAR se determinaba sobre la base de los recursos del presupuesto institucional del pliego regional, del cual provenían.



provinciales o distritales a favor del primero, sino que además introdujo una gran confusión al interior de la estructura del gobierno central con los ministerios sectoriales.

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

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

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

Aquella Ley Marco de 1998, simplemente definía algunos conceptos y proponía la creación de regiones sobre los actuales departamentos. El principal cambio fue la disposición que implicaba establecer cada departamento como una región. Este proyecto fue el resultado de un proceso de negociación al interior del gobierno, dado que se presentaron varios proyectos. Sin embargo, la ley aprobada finalmente fue una muy simple y se perdió la riqueza que tenían algunos de los proyectos presentados. Durante los años 1996-1998, también se discutieron aspectos referidos a la Ley de Conformación de Regiones y la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, pero no hubo voluntad política de continuar con el proceso y los proyectos quedaron archivados.

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

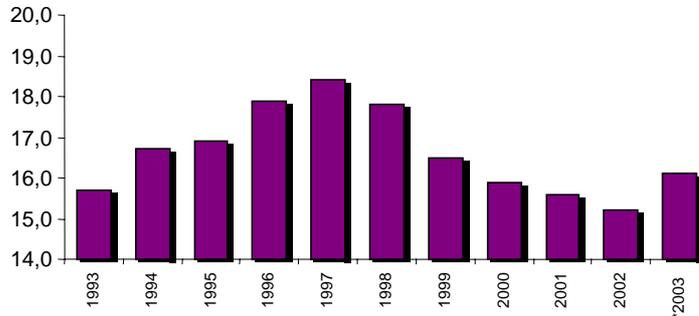
2.2 Breve análisis de la situación fiscal actual

En el marco del proceso de descentralización, la situación fiscal actual se caracteriza por presentar cierta vulnerabilidad y debilidad, aunque en los últimos años se han realizado importantes esfuerzos para corregir los desequilibrios fiscales ocurridos a partir de la crisis económica de 1998-2000.

El deterioro de los ingresos fiscales empieza en el año 1997, cuando se promulgan una serie de exoneraciones tributarias, y se acentúa en 1998, 1999 y 2000, con la recesión económica, especialmente en los sectores económicos que más carga tributaria soportan. Así, se pasó de un nivel de presión tributaria (ingresos sobre PBI) de 18,4% en 1997 a 15,2% en 2002 (véase el gráfico 1.1). En años recientes, la recuperación económica, el agotamiento de los créditos fiscales y, fundamentalmente, las sucesivas reformas tributarias han llevado el nivel de presión tributaria a 16,1% (a setiembre de 2003).



Gráfico 1.1
Ingresos del sector público no financiero: 1993-2003^{1/}
(Como porcentaje del PBI)

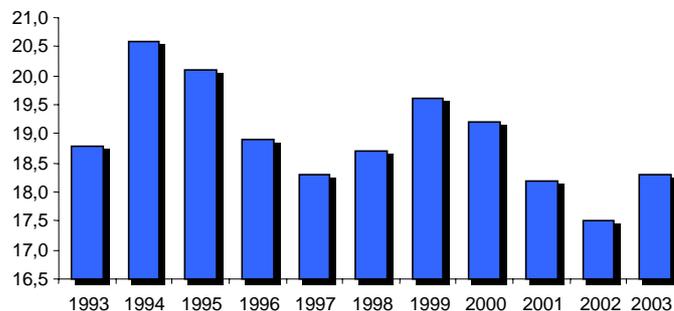


1/: Hasta el mes de setiembre de 2003.
Fuente: BCRP.

Entre los años 1997 y 1999, la caída de los ingresos se acompañó de un incremento en los gastos públicos como porcentaje del PBI, lo cual generó un importante aumento en el déficit fiscal. Sin embargo, a raíz de la estrechez de financiamiento, el gasto también empezó a reducirse desde 1999, hasta alcanzar un nivel mínimo de 17,5% en 2002 (véase el gráfico 1.2). La mejora en la caja fiscal llevó a una expansión del gasto público en el año 2003, habiéndose registrado (hasta setiembre) un nivel de gasto de 18,3% del PBI, lo cual explica porqué el déficit fiscal no ha podido reducirse aún más. Dentro de la dinámica del gasto, preocupa la cada vez mayor participación que tienen los gastos financieros, debido al incremento de la deuda pública.

Con relación a la evolución de la deuda, se puede distinguir lo siguiente: (i) el ratio de deuda sobre PBI ha crecido ligeramente en los últimos años, lo cual se explica por los déficits fiscales y por el agotamiento de los recursos de la privatización, que sirvieron parte del déficit fiscal; (ii) una mayor participación de la deuda interna, especialmente en los últimos años, cuando el sector público aprovecha los excedentes de liquidez del sector privado para colocar deuda interna a un costo relativamente bajo; y (iii) un nivel de deuda sobre PBI cercano a 50%, lo cual es considerado como un nivel máximo dentro de una estrategia de prudencial fiscal.

Gráfico 1.2
Gastos del sector público no financiero: 1993-2003^{1/}
(Como porcentaje del PBI)



1/: Hasta el mes de setiembre de 2003.
Fuente: BCRP.



En el ámbito institucional destaca la promulgación de leyes de ‘responsabilidad fiscal’, que tratan de limitar el nivel de déficit fiscal y del crecimiento del gasto público. Sin embargo, hasta el momento se han incumplido total o parcialmente los límites que impone la ley. Posteriormente se discutirá las implicancias de este comportamiento, en el marco del endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

En resumen, el actual proceso de descentralización se enmarca dentro de un escenario fiscal relativamente débil, donde el gobierno central está altamente endeudado y, en alguna medida, el déficit fiscal se está reduciendo de manera tendencial. Dada esta situación fiscal poco holgada, es crucial que el actual proceso de descentralización no genere un descontrol de las finanzas públicas en el nivel subnacional, que lleve a un escenario de desestabilización fiscal en el futuro inmediato.

2.3 El contexto legal y el proceso actual de descentralización

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

Es en este escenario que se inicia un proceso de descentralización, basado en devolver responsabilidades políticas sociales y económicas a los gobiernos regionales, que son elegidos mediante el voto popular. Es así que, entre marzo de 2002 a la fecha, se han venido incorporando, de manera acelerada, varios cambios y modificaciones a la estructura del Estado, que continúan dándose en paralelo al desarrollo de la presente investigación.

El punto de partida del nuevo proceso se dio a inicios de 2002, con la *Ley de Reforma Constitucional sobre Descentralización* (Ley N° 27680), donde se establecen los principios de la forma de organización del Estado; la creación de las regiones; su autonomía política y administrativa; la conformación de su estructura orgánica; los alcances del poder que detentan; así como precisiones con respecto a los recursos económicos con los cuales cuentan para desarrollar sus funciones. En el aspecto financiero, se mencionan los recursos con que contarán tanto los gobiernos locales como los regionales, destacándose la participación de las regiones en el canon, así como la transferencia del Fondo Compensación Regional (Foncor), cuya mecánica se analizará en el siguiente capítulo. El proceso electoral se estableció a través de la *Ley de Elecciones Regionales* (Ley N° 27683), que define la forma de elección de las autoridades (presidente, vicepresidente y Concejo Regional), las fechas de elecciones, convocatorias, período de elección y otros requisitos necesarios para llevar con buena marcha el proceso.

En julio de 2002, la *Ley de Bases de la Descentralización* (Ley N° 27783) da mayores precisiones con respecto a los cambios constitucionales relacionados con el proceso, definiendo las normas que regulan la descentralización en todas sus esferas (administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal) y planteando los principios generales y específicos del proceso. Es así que, para fines del esquema de descentralización fiscal, la legislación plantea lineamientos referidos al endeudamiento público externo, el cual se atribuye como competencia exclusiva del gobierno nacional, indicándose que los gobiernos regionales pueden acceder a este financiamiento solo a través del aval o garantía del Estado. Asimismo, se establecen los lineamientos para que los gobiernos se ciñan a reglas fiscales establecidas en el ámbito del endeudamiento e incrementos anuales del gasto, indicándose también que el gobierno nacional no podrá reconocer deudas contraídas por los gobiernos subnacionales. Uno de los puntos importantes de esta Ley, es la creación del Consejo Nacional de Descentralización (CND), encargado de la dirección y conducción del proceso. La ley da a este organismo cierto nivel de independencia, aunque adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, hecho que le resta amplios grados de libertad para llevar a cabo sus labores lejos de la injerencia política de los gobiernos de turno.

La *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales* (Ley 27867), así como la *Ley Orgánica de Municipalidades* (Ley 27972), establecen y norman la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos subnacionales conforme a la Constitución y a la Ley de Bases de la Descentralización. Para el caso del nuevo nivel de gobierno –las regiones–, se describe la constitución de las autoridades respectivas y las atribuciones del



Concejo Regional y de la Presidencia Regional; asimismo, se describe las funciones en materia de educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte, recreación, trabajo, promoción del empleo, pequeña-microempresa, salud, población y otras de carácter sectorial. Es en este punto donde la legislación deja todavía amplias “áreas grises” de responsabilidad, que pueden traer como consecuencia la mala asignación del gasto por parte de los gobiernos subnacionales y problemas de duplicidad en las funciones.

En el ámbito fiscal, la normatividad señala el mecanismo de sostenibilidad fiscal del proceso de descentralización que deberá incorporar la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, donde se indica que la no observancia por dos años consecutivos de las reglas fiscales que se establecen en la mencionada norma, generará la suspensión temporal de las transferencias del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fide), que se discutirá más adelante, y el Foncor. No obstante, no se establecen criterios claros de las características de cómo ello se llevará a cabo. Con la Ley 27902, publicada en mayo de 2003, se realizaron modificaciones importantes a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, incorporándose la participación de los alcaldes y los gobiernos regionales a través del Concejo de Coordinación Regional, con el fin de fortalecer el proceso de descentralización y regionalización. Este cambio es bastante importante; sin embargo, la participación de la sociedad civil queda aún muy limitada al plano administrativo, cuando de acuerdo con otras experiencias en este proceso, se puede observar valiosos aportes en el plano ejecutivo, hecho que se debiera precisar de manera más abierta en la legislación.

En teoría, el proceso de descentralización debiera llevarse a cabo contemplando la, aún pendiente, reforma del Estado. La ley vigente del Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley 27658), plantea lineamientos que se encuentran todavía en un plano muy superficial, constituyéndose en un serio limitante para el desarrollo de un proceso de descentralización ordenado de los organismos regionales.

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

Teniendo como base las normatividades mencionadas, que constituyen las columnas de la nueva estructura fiscal descentralizada, se han ido aprobando de manera acelerada varias normas legales que vienen dando forma al proceso⁵, que se irán discutiendo en los capítulos respectivos de acuerdo con su grado de relevancia para el ámbito de la presente investigación. El trabajo, sin embargo, no se detendrá a revisar en detalle todas y cada una de ellas ni a criticarlas extensamente. Se pueden plantear varios desacuerdos de fondo con respecto al proceso, tanto en el orden de las etapas –que, por ejemplo, comenzó eligiendo autoridades sin definir claramente lo que estas iban a gerenciar– cuanto de los tiempos para trasladar las funciones y responsabilidades. El estudio considera que en el contexto actual es más importante prestar mayor atención a los lineamientos y pautas, en el ámbito de la descentralización fiscal, que ayuden a que este proceso no se descarrile como otros que se han dado en Latinoamérica.

⁵ Las leyes más importantes que se han venido aplicando en el marco de la descentralización son las siguientes: Ley N° 27680 (Ley de reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización); Ley N° 27683 (Ley de Elecciones Regionales); Ley N° 27783 (Ley de Bases de la Descentralización); Ley N° 27867 (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales); Ley N° 27902 (Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867, para regular la participación de los alcaldes provinciales y la sociedad civil en los gobiernos regionales y fortalecer el proceso de descentralización y regionalización); Ley N° 27658 (Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado); Ley N° 28059 (Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada); Decreto Supremo N° 043-2003-PCM (Aprueba Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública); Ley N° 27245 (Ley Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF)); Decreto Supremo N° 036-2003-PCM (Aprueba Cronograma de Transferencia para el año 2003 a Gobierno Regionales y Locales de fondos, proyectos y programas sociales); Ley N° 27879 (Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2003); Decreto Supremo N° 060-2003-PCM (Establece disposiciones para fusión por absorción de COOPOP, INABIF, PAR y FONCODES por el MIMDES); y Decreto Supremo N° 079-2003-PCM (Establece disposiciones para fusión por absorción de PRONAA, PRONAMACHS por el MINDES).



3. ¿En qué condiciones comienzan las regiones?: Un breve análisis de caso de la Región La Libertad

3.1 Consideraciones iniciales

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

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

Cabe señalar, en este punto, las dificultades de acceso a la información para el desarrollo de esta sección del trabajo por parte del Consejo Nacional de Descentralización y del Gobierno Regional La Libertad. Finalmente, después de varios intentos, se logró realizar dos entrevistas con funcionarios del Gobierno Regional, quienes proporcionaron la información que consideraron pertinente⁶.

3.2 Características económico-sociales de la Región

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

La Región está diferenciada entre los espacios costeros y andinos, donde el primero acumula las principales ventajas de desarrollo, mientras que el segundo presenta condiciones de marginalidad y pobreza⁷. Diferentes estudios, como el de CTAR La Libertad y la Mesa Departamental de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (2002), concluyen que el proceso de desarrollo de esta geografía muestra una desigualdad dinámica que reproduce a escala regional el proceso ocurrido en el nivel nacional; es decir, la diferenciación entre una área moderna y costera, por un lado; y por el otro, una serrana y tradicional.

La primera está representada fundamentalmente por Trujillo, Chepén, Guadalupe y Pacasmayo, y sus respectivos valles aledaños, donde se han desarrollado actividades industriales, agroindustriales y el conjunto de servicios modernos articulados a estas actividades. En el otro extremo se encuentra el resto de provincias andinas, las que dependen de una agricultura tradicional insuficiente para atender las necesidades alimenticias del conjunto de la región. Así, La Libertad describe el caso de una región donde sus sectores modernos se benefician por su pertenencia al eje costero nacional y por hecho de que en el contexto nacional se ubica en la macroregión Norte, lo cual le da un impulso adicional con relación al resto de geografías del país. En términos macroeconómicos, se puede decir que el valor agregado productivo generado por la Región La Libertad ocupa el tercer lugar en el país, detrás de Lima y Arequipa. En términos relativos, el porcentaje de aporte a la producción deja bastante atrás al resto de regiones (véase el cuadro 1.1).

⁶ Se sostuvieron entrevistas personales con el gerente general de la Región La Libertad, Ing. Carlos Chávez y con el gerente regional de Planeamiento, Ing. Marco Zegarra. Se intentó acceder a información que el Consejo Nacional de Descentralización pudiera manejar; sin embargo, a pesar de reiterados intentos, no se recibió ninguna respuesta.

⁷ Ver CTAR La Libertad y Mesa Departamental de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (2002).



Cuadro 1.1
Producto bruto interno por departamento
(Estructura porcentual)

Departamento	1995*	1996*	1997*	1998*	1999*	2000*	2001*
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Amazonas	0,6	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8
Ancash	2,7	2,6	2,5	2,5	2,9	2,8	2,9
Apurímac	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4
Arequipa	7,7	7,6	7,4	7,4	7,3	7,1	7,2
Ayacucho	1,0	0,9	1,0	1,0	0,9	0,8	0,8
Cajamarca	1,7	2,2	2,2	2,6	2,8	2,7	2,7
Cusco	2,6	2,4	2,4	2,5	2,4	2,3	2,5
Huancavelica	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,6
Huánuco	1,6	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6
Ica	3,5	3,4	3,4	3,2	3,2	3,2	3,4
Junín	4,2	4,0	3,9	4,0	3,9	3,8	3,7
La Libertad	5,4	5,3	5,3	5,4	5,3	5,3	5,4
Lambayeque	3,9	3,8	3,6	3,5	3,6	3,6	3,7
Lima	46,9	46,0	47,7	47,7	47,8	47,3	47,3
Loreto	3,3	3,4	3,3	3,4	3,3	3,1	3,1
Madre de Dios	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Moquegua	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9
Pasco	1,4	1,4	1,3	1,2	1,3	1,2	1,3
Piura	3,9	4,1	3,7	3,3	3,3	3,3	3,2
Puno	1,8	1,7	1,7	1,8	1,7	3,3	3,0
San Martín	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Tacna	1,5	1,6	1,4	1,3	1,3	1,3	1,4
Tumbes	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Ucayali	1,1	1,3	1,2	1,4	1,3	1,2	1,1

*: Estimado.

Fuente: INEI (2003), p. 621.

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

Existen varios aspectos interesantes por destacar en relación con los principales indicadores sociales de la región. En el tema educativo, no obstante mostrarse en términos relativos mejor que otras geografías, existen grandes deficiencias; así tenemos que el 31,5% de la población no terminó primaria y que el 13,4% no terminó secundaria. Con respecto al promedio nacional, el primer ratio se ubica por encima del promedio nacional de 27,1% (véase el cuadro 1.2). Asimismo, en el año 2000 la tasa de analfabetismo se ubica en 12,54%, muy por encima del promedio nacional de 7,2% y de Lima, cuya tasa es del 2,1%.



Cuadro 1.2
La Libertad: Nivel de educación, 2001
(Estructura Porcentual)

Área de residencia	Sin educación	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Superior
Urbano	3,5	21,1	11,2	16,0	26,1	22,0
Rural	10,2	47,8	22,4	9,3	6,4	3,8
<i>Total</i>	<i>6,2</i>	<i>31,5</i>	<i>15,5</i>	<i>13,4</i>	<i>18,4</i>	<i>14,9</i>

Fuente: INEI (2000). p. 33.

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

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

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

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

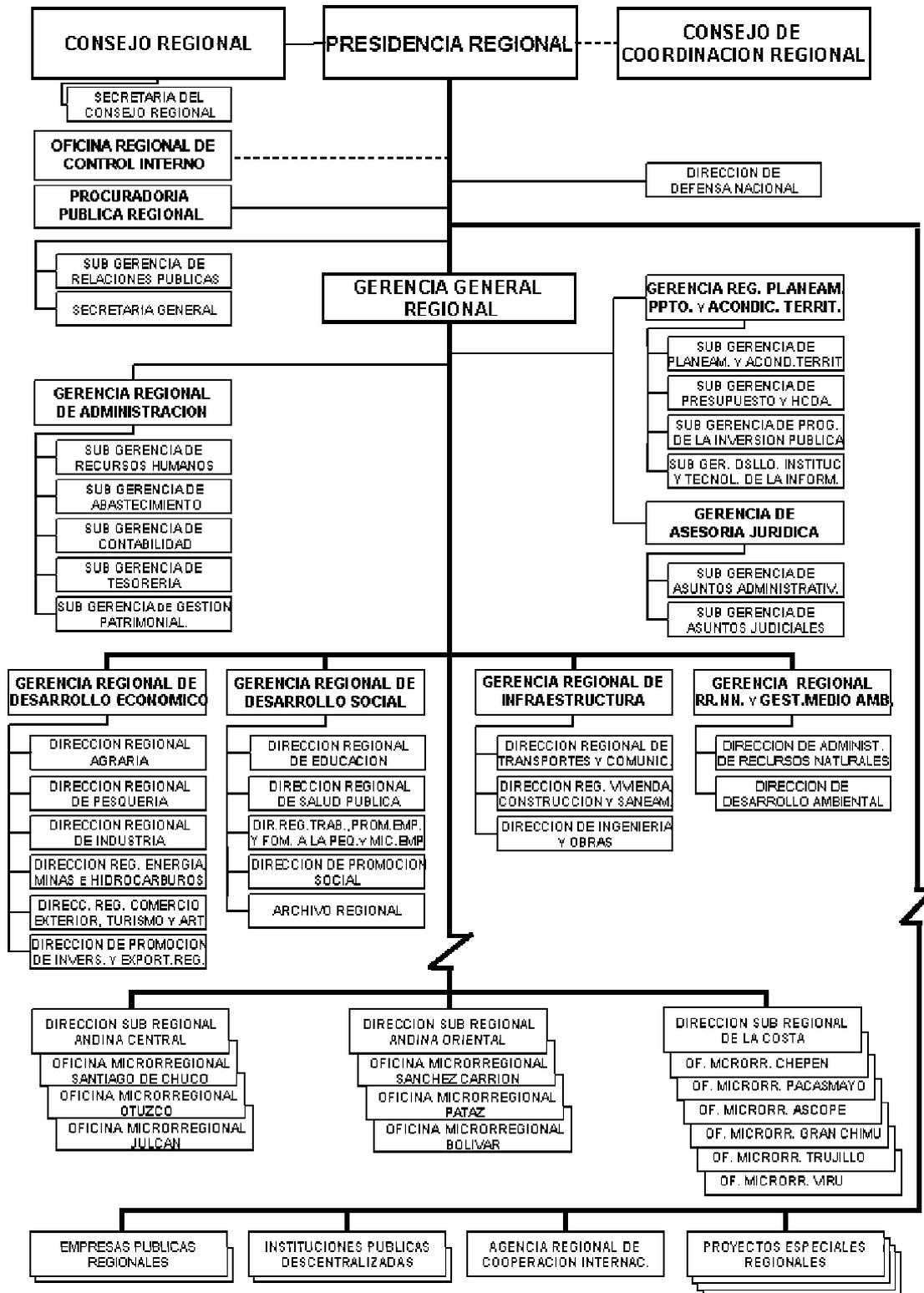
3.3 La administración del gobierno regional

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

La organización del gobierno regional presenta un esquema que se estableció a partir de la Ley N° 27687, tal como se aprecia en el organigrama 1.1.



Organigrama 1.1
Organigrama estructural del Gobierno Regional La Libertad
(Ley N° 27867)



Fuente: Gobierno Regional La Libertad – Gerencia Regional de Planeamiento.



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

Este esquema organizativo cuenta con 31 734 personas que dependen del Gobierno Regional La Libertad, cuya estructura se presenta en el cuadro 1.3.

Cuadro 1.3
Región La Libertad: número de empleados según categoría

Presidente	1
Vicepresidenta	1
Gerente general	1
Gerentes regionales	8
Directores regionales	11
Subgerentes-Directores	27
Profesionales	499
Técnicos y administrativos	4 105
Personal docente	25 937
Servidores de salud	1 144
<i>Total</i>	<i>31 374</i>

Fuente: Gobierno Regional La Libertad- Gerencia Regional de Planeamiento.

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

Asimismo, el apoyo informático con el que cuentan es bastante escaso: 142 computadoras personales, con poco nivel de memoria y velocidad para todas las dependencias del gobierno regional. Si solo se considera al personal administrativo, se obtiene que el ratio de computadoras con respecto al personal es de 0,02 computadoras por trabajador. Si se toma en cuenta a los profesionales y funcionarios principales, el ratio es de 0,3 computadoras por trabajador. Con respecto al acceso a Internet, donde se cuenta con 97 puntos de conexión, el ratio es bastante menor: 0,016 accesos a internet por trabajador en el caso de administrativos y de 0,17, para profesionales y funcionarios principales.

El presupuesto asignado, según información proporcionada por el propio gobierno regional, asciende a S/. 642 millones, según la estructura que se presenta en el cuadro 1.4.

Cuadro 1.4
Región La Libertad: Presupuesto asignado, año 2003
(Millones de soles)

Tipo de gasto	Recursos ordinarios	Canon y sobrecanon	Recursos directamente recaudados	Recursos por privatizaciones y concesiones	Total pliego
Gasto corriente	400 345 171		33 339 900		433 685 071
Gasto de capital	199 286 000	1 456 580	2 580 100	4 933 000	208 255 680
Total	599 631 171	1 456 580	35 920 000	4 933 000	641 940 751

Fuente: Gobierno Regional La Libertad-Gerencia Regional de Planeamiento.



Los datos claramente señalan que existe un amplio desbalance entre los recursos generados y el total del pliego para el presente ejercicio. Es decir, solo el 7% de las necesidades presupuestarias establecidas puede ser financiado con recursos propios (directamente recaudados, privatizaciones y canon y sobrecanon) en este momento. Esta situación refleja uno de los problemas centrales que enfrentan los procesos de descentralización, que será tratado ampliamente en las siguientes secciones. Para el año 2004, se aprecia similar situación (véase el cuadro 1.5).

Este desequilibrio entre gastos asignados y capacidad generadora de tributos es un hecho que se mantendría, incluso si se consideran los recursos que potencialmente pudieran recaudarse en esta región. Simplemente asumiendo que el total de la recaudación que registra la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) para el año 2002 en la Región La Libertad por tributos internos pase al presupuesto del gobierno regional, apenas se cubriría el 51% de lo presupuestado para el año 2004⁸.

Cuadro 1.5
Región La Libertad: Presupuesto asignado, año 2004
(Millones de soles)

Tipo de gasto	Recursos ordinarios	Canon y sobrecanon	Recursos directamente recaudados	Fondo de Compensación Regional	Total pliego
Gasto corriente	432 367 000		42 390 000		474 757 000
Gasto de capital		1 226 251		25 074 923	26 301 174
Total	432 367 000	1 226 251	42 390 000	25 074 923	501 058 174

Fuente: Gobierno Regional La Libertad-Gerencia Regional de Planeamiento.

De la entrevista realizada con los funcionarios del Gobierno Regional La Libertad, quedó manifestada su insatisfacción con los recursos asignados, considerando una serie de prioridades de gastos, así como restricciones en el proceso: “(1) Se mantienen las políticas centralistas de los ministerios e instituciones públicas; (2) Limitaciones presupuestales por discriminación en el trato por parte del gobierno central; (3) Incompletas transferencias de funciones y competencias; (4) Limitados recursos para difundir las acciones y problemática del gobierno regional”⁹. Asimismo, consideran que un presupuesto ideal en gasto de capital para atender sus prioridades sería de, al menos, US\$ 70 millones (S/. 245 millones), cifra que es nueve veces la del presupuesto actual.

En resumen, a partir de la información revisada, se puede concluir que, a pesar de que la Región La Libertad es una de las regiones mejor ubicadas en el espectro económico nacional, tiene enormes dificultades para enfrentar el proceso de descentralización en marcha, tanto en el ámbito institucional como en el económico (la existencia de grandes desequilibrios entre ingresos, incluso potenciales, y necesidades de gastos).

⁸ Según información de la Sunat, la recaudación por tributos internos en la Libertad para el año 2002 fue de S/. 256 millones.

⁹ Entrevista con el gerente general de la Región La Libertad, Ing. Carlos Chávez y con el gerente regional de Planeamiento, Ing. Marco Zagarra.



II. Criterios para la descentralización de los recursos

1. Fundamentos económicos con respecto a la asignación de ingresos a los gobiernos subnacionales

1.1 Aspectos generales

Tal como afirman McLure y otros (1999), la descentralización debería permitir a los ciudadanos de los gobiernos subnacionales escoger los niveles y tipos de servicios públicos deseados. Siguiendo esta línea, la obtención de los servicios públicos deseados iría de la mano con los pagos necesarios para su provisión; es decir, los ciudadanos de las regiones también deberían poder, de alguna manera, escoger sus tributos de acuerdo con lo que quieran obtener. Esto tiene que ver con lo que mencionan Dabla-Norris y Wade (2002), relacionado con el otorgamiento de **autonomía recaudatoria**¹⁰ a los gobiernos subnacionales, hecho que se convierte en un difícil reto, considerando que este objetivo debe ir de la mano con el desarrollo de capacidades reales de las localidades para recaudar efectiva y eficientemente, sin poner en riesgo los objetivos nacionales.

Teniendo en cuenta los elementos mencionados en la literatura (Banco Mundial 1999; Boadway y Hobson 1993; y Cullis y Jones 1992), es necesario resaltar diferentes objetivos que deben comprender la selección y asignación de impuestos a las regiones. Un objetivo central es tratar de hacer estrecha la relación entre **impuestos y beneficios**. Así, los pagos realizados a través de cargos directos (*user charges*) funcionarían casi como precios de bienes privados, como se verá más adelante.

La experiencia de gobiernos descentralizados (y en el nivel nacional), señala que, por razones sociales o políticas¹¹, algunas autoridades no usan de manera generalizada el cobro de impuestos a través de cargos directos a los usuarios; por ejemplo, en servicios que pueden ser provistos privadamente, como la educación y la salud. Dado este comportamiento, los gobiernos financian su presupuesto mediante **impuestos generales**, fuentes de ingresos fiscales donde no se percibe una relación directa entre los servicios otorgados y los pagos que se realizan.

Sin embargo, las experiencias indican que el objetivo también debiera centrarse en entablar la mejor *proxy* posible entre beneficiarios e impuestos pagados. De esta manera, por ejemplo, si la mayor cantidad de beneficios públicos fueran proveídos a las personas, que es lo que normalmente se da en la relación Estado-sociedad, sería pertinente la implementación de impuestos relacionados con el consumo. No obstante, algunos Estados encuentran mucho más conveniente gravar a los negocios, porque piensan que es mejor percibido por los contribuyentes, aunque resulte difícil encontrar una relación clara entre pago y beneficios percibidos en este último caso. Esto ocurre cuando existe amplitud geográfica del mercado en el que opera una empresa, que, si bien puede encontrarse localizada en una determinada región, los beneficios, producto de su actividad económica, pueden ser obtenidos de las diferentes localidades con las que tenga intercambio comercial (McLure y otros 1999; Boadway y Hobson 1993; Oates 1999).

En ese mismo sentido, otro de los problemas generados por aplicar impuestos a las empresas, relacionado con la denominada exportación de impuestos, ocurre cuando este tipo de tributos termina trasladándose a los precios y resta competitividad a las empresas, lo que, finalmente, en el mediano plazo, afectará a la base tributaria. Esto último se explica porque las empresas ya ubicadas ven reducidos sus márgenes significativamente o porque la política tributaria a las empresas es tan elevada que desincentiva futuras inversiones en la región o que las empresas ya instaladas decidan moverse a otra localidad¹².

Algunas investigaciones consideran que la competencia tributaria de una región desempeña un papel central en la reducción de la varianza de las tasas promedio entre diferentes regiones (McLure y otros 1999 y McLure y Martínez-Vásquez 1998). Sin embargo, las experiencias encontradas, especialmente en Brasil, señalan que esta

¹⁰ Walter Kalin (1997: 57), también señala en la misma línea que “The success of decentralization efforts depends to a very large extent on the availability of sufficient resources and the possibility of using these resources autonomously”. Shah (1999), en la misma línea, discute en que condiciones estos esquemas pueden incentivar la autonomía y *accountability* necesario en los gobiernos subnacionales.

¹¹ Sobre el papel que desempeña el contexto político en los procesos descentralizados, se puede revisar el texto de Besley y Coate (1999).

¹² Estos elementos planteados son también considerados bajo un contexto amplio de externalidades generadas por los sistemas tributarios, bajo diferentes niveles de gobierno. Los trabajos de Gordon (1982) y Keen (1997) discuten con mayor detalle estos aspectos.



competencia termina convirtiéndose en “guerra tributaria” (Rangel y Medeiros 2003), situación que se da cuando las regiones van hacia el otro extremo y ofrecen incentivos desmedidos que también erosionan la base de recursos fiscales. Teniendo en cuenta esta problemática, por ejemplo, la Comunidad Europea (Piffano 2001) ha establecido un Código de Conducta sobre la tributación de las empresas (aprobado en 1998), que busca evitar la “competencia fiscal dañina” (*harmful tax competition*), a través de la eliminación gradual de incentivos de los quince países miembros. Ese Código de Conducta acepta la competencia fiscal transparente, consecuente con el hecho de que los países deben mantener un objetivo nacional; de esta manera, castiga los incentivos que buscan atraer inversiones, exoneran operaciones *off shore* y otras normas que son definidas como competencia dañina o desleal. Un conjunto de normas similar ha sido propuesto por la OECD, para tratar de eliminar gradualmente las medidas de incentivos consideradas nocivas, que la UE ha definido cuando: i) se otorgan ventajas especiales solo a no residentes, ii) se otorgan ventajas sin que exista una actividad económica real, iii) se conceden ventajas aisladas de la economía nacional, iv) la base para determinar los beneficios de grupos de empresas multinacionales no se ajusta a las normas internacionalmente reconocidas, más en concreto las acordadas por la OECD (normas sobre precios de transferencia, no existe intercambio de información con otras administraciones tributarias, etc.), v) carecen de transferencia, por ejemplo, cuando las ventajas se otorgan a través de la flexibilización de las normas legales efectuadas en el ámbito administrativo, sin hacerlo público, etc.

Otro elemento para el diseño tributario regional es asegurar que las regiones cuenten con un manejo importante de los ingresos. La teoría de la descentralización fiscal, tal como la plantean Oates (1999) y Cullis y Jones (1992), debe tratar de brindar a las regiones un **manejo marginal de los recursos**. Esto es entendido como la posibilidad de modificar impuestos y tasas, hacia arriba o hacia abajo, con el fin de proveer mayores o menores recursos a sus ciudadanos. Este manejo marginal es de gran importancia, ya que brinda un nivel de autonomía adecuada a los gobiernos subnacionales. No obstante, ello debe darse dentro de un contexto institucional que asegure que este manejo marginal se realice con responsabilidad, que evite que los ingresos sean dilapidados.

El concepto de los **desbalances verticales** es muy relevante en el diseño de los ingresos. Queda claro que los ingresos administrados por gobiernos de menor nivel pueden ser manejados por gobiernos más grandes; no obstante, lo inverso no necesariamente se cumple. El tema central es la capacidad de los gobiernos subnacionales para poder gestionar un sistema tributario con las complejidades económicas y financieras que implica, tanto para el contribuyente como para la región. Así, en orden de minimizar este desbalance vertical, es deseable que a los gobiernos subnacionales se les asigne todos aquellos impuestos que son factibles y apropiados para ellos.

Como complemento de los desbalances verticales tenemos a los **desbalances horizontales**, que se relacionan directamente con elementos de equidad. A diferencia del caso anterior, este tipo de desbalance está relacionado con la capacidad inherente de recaudar de las regiones, vinculada con la riqueza o pobreza de las mismas. Dada esta característica, algunas localidades carecen de potencialidad recaudatoria.

1.2 Los impuestos subnacionales

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

Con respecto al primer punto, su importancia es relativa, en tanto la base sobre la cual se pueden gravar los tributos se encuentra limitada por el tamaño poblacional y el nivel de riqueza, o si determinada instancia de gobierno no puede manejar las tasas o sus grados de libertad se encuentran bastante restringidos en este ámbito. Evidentemente, la presencia de una administración tributaria que se respete por su grado de desarrollo institucional, tecnológico y de fiscalización brindará mayores posibilidades de éxito en lograr una mejor asignación de recursos. Dependiendo de la manera cómo estos cuatro elementos sean abordados en determinado contexto económico, los gobiernos subnacionales pueden definirse como gobiernos **fiscalmente débiles** o **fiscalmente fuertes**¹³, sin que ninguno de estos términos signifique mayores o menores posibilidades de éxito como nación.

¹³ Véase McLure (1999) y OECD (1999) en lo referente a autonomía tributaria.



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

A diferencia de lo anteriormente descrito, están los gobiernos subnacionales fiscalmente fuertes. Ejemplos de ello son los esquemas descentralizados de Estados Unidos y de Canadá. En el caso del primero, la Constitución norteamericana permite a los estados prácticamente ilimitada soberanía en el ámbito tributario, sujetos únicamente a la restricción general que los impuestos estatales no interfieran con el comercio internacional o interestatal. Así, ellos escogen los impuestos, definen la base, determinan la tasa y administran los tributos. No hay ninguna exigencia de coordinación entre los estados y el gobierno federal en estas materias. Cabe indicar, sin embargo, que este alto grado de independencia se logra a un costo elevado, que consiste en una alta distorsión del sistema tributario, como lo mencionan McLure y otros (1999); hecho que parcialmente es controlado por el gran desarrollo de las administraciones de impuestos. En el caso del sistema canadiense, el esquema está diseñado bajo la consideración de sobrecargas impositivas sobre el existente sistema tributario federal. Así, el gobierno federal recauda el impuesto a la renta para aquellas provincias que escogen esta opción, permitiéndoles adoptar su propia sobretasa. En el caso de los impuestos a las ventas, el sistema canadiense es más diverso, existiendo: (i) la aplicación de impuesto a los consumidores finales para algunas provincias, con casi nula coordinación con el impuesto al valor agregado (IVA) federal; (ii) la participación de tres provincias en un sistema armonizado del IVA, donde el gobierno federal comparte un porcentaje de su recaudación; y (iii) el esquema de Québec, donde la provincia recauda tanto un IVA federal como otro de carácter provincial.

En la línea de la importancia de generar gobiernos fiscalmente fuertes, mediante la equiparación (*matching*) de gastos e impuestos, Shah (1998) discute lo pernicioso que puede significar un desentendimiento entre estas dos variables en términos de responsabilidad y cumplimiento, hecho observado en el análisis de los procesos de descentralización en varios países¹⁴.

Cabe indicar, sin embargo, que los esquemas fiscalmente fuertes exitosos tienen detrás un elevado nivel de desarrollo institucional, que se refleja en la eficiencia de las oficinas de impuestos (federales y subnacionales), el respeto y ejecución de las leyes, así como en los objetivos nacionales claramente establecidos, que en muchos casos hace tácita la existencia de coordinaciones explícitas en materia tributaria. Entonces, es importante precisar que, en contraste, para países con menor desarrollo institucional, la aplicación de esquemas como el norteamericano y canadiense es altamente riesgosa. Si ese fuera el objetivo, se necesita un amplio proceso de transición. En efecto, De Mello y Barenstein (2001) encuentran serios problemas en el grado de gobernabilidad de los gobiernos descentralizados, cuando durante el proceso de descentralización fiscal se les brinda a estos amplios poderes en el manejo de los recursos fiscales. El análisis desarrollado para 78 países (entre ellos 12 latinoamericanos), encuentra que los resultados estadísticos son bastante robustos para todos los casos¹⁵.

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

¹⁴ Shah (1998) menciona, especialmente, los casos de México, Sudáfrica y Pakistán.

¹⁵ La importancia de elementos institucionales como requisito para el éxito de gobiernos fuertes puede también ser revisado en otros análisis empíricos, como es el caso del trabajo de Blanchard y Shleifer (2000), el cual analiza los diversos resultados alcanzados por Rusia y China, ambos con procesos de descentralización bastante ambiciosos. El trabajo encuentra que los resultados en China son de lejos mejores que los de Rusia (envuelto en excesiva corrupción), debido a que en el caso chino, el gobierno estableció un esquema muy disciplinado de premios y castigos a los gobiernos locales. Los autores llaman a este esquema *political centralization*. Inman y Rubinfeld (1991) también llegan a similar conclusión -respecto de la función del Gobierno central en las descentralizaciones- a partir del estudio de las experiencias en Europa y Estados Unidos.



La teoría tradicional de descentralización fiscal prescribe un muy limitado campo de acción sobre la base tributaria para los gobiernos subnacionales. Así, bajo este contexto, los únicos impuestos ideales¹⁶ para ser administrados en dicho nivel, según Bird (1999), serían aquellos que sean fáciles de administrar, se impongan principalmente a residentes locales y no generen problemas de competencia entre los gobiernos subnacionales. Bajo este argumento, el impuesto típico es el **impuesto a la propiedad predial**. Se le atribuye una serie de bondades desde el punto de vista de su estabilidad y predictibilidad; efectos redistributivos; aceptación política y eficiencia económica (Nsamba-Gayiiya 2002). Uno de los criterios más atractivos, sin embargo, es el hecho de que teóricamente constituye una base importante para generar recursos con el fin de atender los servicios requeridos por la población, ante la imposibilidad de cobros directos.

Sin embargo, los impuestos prediales no suelen ser eficaces. Tal como lo menciona Bird (1999), existen razones, como el hecho que el tributo es muy costoso de administrar (problemas debido a la valuación, la fiscalización y el crecimiento urbano), así como aspectos políticos que hacen que en algunas realidades se tienda a mantener los impuestos prediales sobre residencias en niveles bajos a lo largo del tiempo, lo que hace imposible que se puedan incrementar sin evitar una gran disconformidad por parte de la población.

Es cierto, no obstante, que aplicados eficientemente, pueden convertirse en una fuente adecuada de recursos e incluso incrementar su importancia en la estructura subnacional, si es manejada de la manera correcta. Un trabajo de Glaeser (1995) señala que si los recursos generados por estos tributos son destinados adecuadamente por los gobiernos locales a incorporar mayor valor a las propiedades (mayor seguridad en las calles, mayor control del medio ambiente, etc.), puede llevar a incrementar el valor de estas a través del tiempo y generar efectos positivos sobre la recaudación. Asimismo, el incremento de la recaudación por este tributo podría llevar después a reducir la carga tributaria sobre otros tributos locales menos eficientes.

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

Un impuesto, por ejemplo, al cual debiera dársele mayor importancia en el nivel descentralizado, es el de **cobros directos** o *user charges*. Las razones para su recomendación son obvias técnicamente, no obstante enfrenta cierta sensibilidad política. En este sentido, la idea es que los gobiernos subnacionales funcionen bajo la lógica de empresas proveedoras de servicios, que deben “cobrar” por los servicios brindados¹⁷. Los cargos directos no deben ser vistos solo como una fuente más de recursos, sino fundamentalmente como un “activo” importante para promover eficiencia, al revelar la demanda al ofertante de servicios públicos y asegurar así que lo que se oferte esté, al menos, valorado marginalmente al costo por los ciudadanos. Esto, evidentemente, también ayuda a incentivar el uso responsable de los recursos económicos del Estado (McLure y Martínez-Vásquez 1998).

Hay tres tipos de cargos directos generalmente definidos: pagos de servicios, precios públicos e impuestos sobre beneficios específicos (contribuciones). Los *pagos por servicios* están referidos, normalmente, a pagos por licencias (para construir, para matrimonio, etc.). Los *precios públicos* son los ingresos recibidos por los gobiernos locales por la venta de bienes y servicios públicos, precios que en principio debieran ser colocados en el nivel competitivo o, incluso, si existe un esquema de subsidios, este debiera ser transparentemente computable. Finalmente, están los *impuestos sobre los beneficios directos* que a, diferencia de los precios que son voluntariamente pagados, tienen un espíritu de cobro compulsivo. Sin embargo, este tipo de cargo directo está relacionado, en alguna medida, con los beneficios recibidos por el contribuyente. Ejemplos en este campo pueden ser: la construcción de una determinada obra pública demandada por la ciudadanía¹⁸, como la extensión

¹⁶ Para un mayor detalle de las condiciones necesarias para diseñar los esquemas apropiados de impuestos en los diferentes niveles, se recomienda revisar el trabajo de Wallace (2003).

¹⁷ Bird (1999: 6) describe este argumento bajo la siguiente frase: “As with all firms, people should want what they deliver enough to be willing to pay for it”.

¹⁸ Un ejemplo interesante de este hecho se presentó en el estado de Minnesota, en 1998, cuando la población de este estado se encontraba dividida respecto de la construcción de un nuevo estadio para el equipo de *baseball* de los Twins, mediante el uso del excedente fiscal que había alcanzado dicho Gobierno. Con el fin de no establecer un pago compulsivo a la población sobre un objetivo que al gobernador de ese entonces, J. Ventura, no le parecía relevante, dio solución al tema devolviendo los tributos a la población y abriendo



de redes de agua-desagüe, alumbrado público, etc. Adicionalmente, existen estudios que abogan por la progresividad de esta modalidad de tributo¹⁹.

El resto de tributos, que puede ubicarse bajo el esquema tradicional es, normalmente, de escasa recaudación. Es así que, en tanto sea posible, se tendría que buscar la posibilidad de que los gobiernos subnacionales puedan financiarse directamente a través de otros tributos, que escapan normalmente a su ámbito teórico típico. Considerando la necesidad de brindar un grado de autonomía fiscal que los gobiernos subnacionales sean capaces de manejar, la teoría plantea cuáles pueden ser posibles de transitar de un rango nacional a uno de menor nivel gubernamental, tomando en cuenta las consideraciones técnicas esenciales.

En este sentido, los **impuestos a los ingresos de los individuos** pueden ser revisados cuidadosamente, bajo los criterios adelantados párrafos atrás. Así, estos pueden ser una fuente atractiva de recursos para los gobiernos subnacionales. Según McLure y otros (1999) y Bird (1999), se podrían manejar bajo una tasa *flat* para el nivel subnacional y una de carácter gradual para el régimen nacional y, colocar ambas sobre la misma base tributaria definida por el gobierno central. Se podría considerar para el caso provincial, una tasa única y reducida sobre la base de todos los ingresos, dejando las tasas graduales para el nivel nacional, que gravarían los ingresos a partir de un determinado nivel. Esto último se distinguiría porque ambos esquemas buscarían diferentes objetivos. Por un lado, el esquema subnacional relaciona el impuesto con los beneficios recibidos; mientras que en el nivel nacional, el objetivo se centra en la progresividad del impuesto.

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

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

Como se comentara previamente, la literatura económica no considera conveniente el **impuesto a la renta de las empresas** como tributo que deba ser administrado en un nivel descentralizado. Dentro de los argumentos económicos está el hecho de que es bastante improbable que los ingresos de las empresas reflejen, cercanamente, los costos y/o servicios proveídos por los gobiernos a los negocios²⁰. Adicionalmente, al gravarlas en el origen, los impuestos a las empresas tenderán a generar distorsiones con respecto a la ubicación de la actividad económica y acentuar así las disparidades, horizontales y verticales, discutidas al inicio.

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

No obstante lo anterior, existen claros límites económicos y administrativos que deben tenerse en cuenta para su funcionamiento. En primer lugar está el hecho de que estos tributos son de alta efectividad recaudatoria, en tanto su manejo se realiza de manera centralizada. Esto último se debe, fundamentalmente, a la estructura de mercado concentrada bajo la cual se desarrollan estas actividades (combustibles y cervezas, básicamente). Así, si a pesar

una cuenta bancaria para que aquellos que quisieran el estadio depositaran directamente su contribución. Cabe decir que a la cuenta solo ingresaron unos cuantos miles de dólares y el estadio, hasta ahora, no se ha construido.

¹⁹ Bird y Miller (1989) señalan, a través de un análisis de varios países, que las consecuencias distributivas de este tipo de impuestos pueden ser progresivas.

²⁰ Tomassi (2002a) discute esta problemática desde una perspectiva de movilidad de la base tributaria.



de ello la decisión fuera descentralizar el tributo, se deberá pensar en un esquema que evite perder dicha efectividad, sin complicar en exceso la administración del tributo. De esta manera, pueden diseñarse esquemas de sobretasas que impondría cada nivel subnacional al consumo del bien o, incluso, uno que proponen McLure y otros (1999), referido a la colocación de timbres distintivos de acuerdo con la localidad donde se vaya a consumir. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que este esquema, en determinadas circunstancias, no necesariamente implica simplicidad administrativa, dado que tasas elevadas pueden generar incentivos para la realización de actividades de contrabando y arbitraje.

Como se analizará más adelante, a partir de la experiencia de diferentes países, donde se muestran situaciones similares, es muy difícil prevenir el contrabando. Basta observar las situaciones generadas en el Perú, donde la presencia de beneficios tributarios para la región amazónica ha mostrado claras evidencias de contrabando en el consumo de combustibles²¹. Por tanto, los impuestos selectivos proveerán solamente un limitado monto de ingresos subnacionales, aun en el caso que se coloquen tasas altas, dados los problemas mencionados.

Los impuestos a las ventas generalizados tienen una importancia recaudatoria elevada, especialmente en los países en vías de desarrollo, respondiendo fundamentalmente a la debilidad administrativa de estos países en generar recursos a través de los impuestos directos. Claramente, el que más destaca por su presencia de carácter general en países en vías de desarrollo es el del tipo **impuesto de valor agregado (IVA)**. En esta línea, la literatura muestra diferentes esquemas recaudatorios, que van desde esquemas más centralizados hasta aquellos cuya administración recaee, en total responsabilidad, en los gobiernos subnacionales. Bajo el objetivo de brindar mayor autonomía a los gobiernos subnacionales, diferentes estudios han apuntado hacia la generación de esquemas que permitan descentralizar este tributo. La experiencia canadiense en algunas provincias y la de Brasil, con resultados de eficacia recaudatoria bastante distinta, así como la amplia discusión del tema a partir del sistema armonizado que se ha ido implantando en la Unión Europea, han dirigido el debate con el fin de obtener sistemas que permitan a los gobiernos subnacionales contar con un mayor margen de recursos. Dada, sin embargo, la mecánica de este impuesto, varios autores han considerado que no resulta apropiado este tipo de asignación a los gobiernos subnacionales. Algunos incluso discuten la inconveniencia de descentralizar cualquier impuesto al consumo de carácter general, dada la movilidad geográfica de las bases y las complejidades que tendría que enfrentar la administración tributaria (Piffano 2001). Dentro de las complejidades técnicas resalta la presencia de problemas de arbitrajes inter-jurisdiccionales y posibilidades de fraude en los destinos del impuesto, considerando que los controles fronterizos entre gobiernos subnacionales son inexistentes, lo que puede resultar en problemas en el ámbito de la fiscalización de los impuestos.

Sin embargo, el tema central del impuesto al valor agregado es la bondad de su esquema a partir de la integración existente entre los diferentes sectores económicos, a través de un mecanismo de autocontrol del llamado crédito y débito fiscal. Ello tiene mayor efectividad cuando se pone en marcha dentro de un ámbito nacional, donde resulta indistinto el lugar de residencia de los contribuyentes, así como el domicilio fiscal de los compradores, al aplicarse una misma legislación que uniformiza tasa y base tributaria²². Piffano (2001) señala, de manera correcta, que desde el punto de vista de la administración del impuesto, si la oficina de impuestos nacional recauda el IVA en el lugar en que las firmas vendedoras residen (IVA destino), el IVA nacional opera en realidad como un IVA de origen²³, en tanto se puede convenir que la firma es tratada en cuanto a sus ventas (débitos) y compras de insumos (créditos) a la tasa vigente en su lugar o jurisdicción de residencia, tanto para las ventas dentro de su jurisdicción como para las ventas a firmas residentes en otras jurisdicciones. Ello garantiza lo siguiente: la neutralidad del impuesto, al estar gravados con similar carga; que no se afecten los incentivos geográficos para la ubicación de las empresas; y que se eviten comportamientos fraudulentos como el del paseo de las facturas, que se mencionará más adelante, cuando se discuta el caso brasileño.

Dentro de los intentos de generar esquemas de IVA subnacionales, Piffano (2001) realiza la siguiente clasificación:

- - IVA origen:
 - i. IVA origen puro
 - ii. IVA origen modificado (Propuesta Unión Europea)
 - iii. IVA origen restringido (Propuesta Unión Europea)
 - iv. IVA híbrido origen-destino (ICMS en Brasil)

²¹ En Sunat (2000) se discute la problemática administrativa generada a partir de la promulgación de esta medida.

²² Para un análisis detallado del funcionamiento del IVA, se puede revisar Tait (1988).

²³ Zee (1995) hace una explicación de los denominados IVA de origen y destino.



- - IVA destino:
 - v. IVA destino pago diferido (Propuesta Unión Europea)
 - vi. IVA prepago (PVAT, por sus siglas en inglés)
 - vii. IVA integrado viable (VIVAT, por sus siglas en inglés)
- - IVA compartido:
 - viii. IVA dual
 - ix. IVA compartido del tipo “Partilhado”
 - x. IVA radial
 - xi. IVA compensatorio (CVAT, por sus siglas en inglés)
 - xii. IVA compartido-mochila (SVAT, por sus siglas en inglés)

Los diferentes esquemas de IVA subnacional, más que brindar soluciones adecuadas, siembran dudas con respecto a su efectividad. De lo que se ha podido investigar, muy pocos países en el mundo implementan el IVA subnacional: Canadá y el ICMS de Brasil. Este último con grandes problemas. Todo parece indicar que si se quiere brindar un grado mayor de autonomía tributaria a los gobiernos subnacionales a través de impuestos al consumo, tal vez sería más conveniente instaurar un sistema de impuesto a las ventas exclusivo para los gobiernos subnacionales y un IVA nacional con una tasa impositiva más reducida, tal como lo propone Piffano (2001), como alternativa de último caso. Así, este sistema no exigiría recursos adicionales de administración para los estados, provincias o regiones, hecho que sí requeriría un esquema de valor agregado.

1.3 Los mecanismos de transferencia intergubernamentales

Tomando en cuenta las características descritas en las secciones anteriores, se puede concluir que, dada la dificultad de contar con un sistema tributario subnacional que sea manejado autónomamente por las propias regiones, y dado que los tributos típicamente subnacionales resultan insuficientes para afrontar la responsabilidad de los gastos asumidos, resulta necesario contar con **esquemas de transferencias** para dotar de recursos a las regiones.

Normalmente, las transferencias se encargan de cubrir normalmente las brechas generadas; no obstante, como se verá, el objetivo deberá ser lograr que los gobiernos subnacionales no sean hiper-dependientes de este esquema de recursos. En caso contrario, las consecuencias son claras: los gobiernos y la ciudadanía percibirán que los impuestos no constituyen el precio que ellos pagan por los servicios públicos que se brinda y con ello el factor de *accountability*, central en procesos descentralizados exitosos, se desvanece.

Según Bahl (1999), los objetivos perseguidos por un esquema de transferencias intergubernamentales deben considerar los problemas de desbalances verticales, desbalances horizontales, externalidades²⁴, economías de escala en favor de la administración de impuestos en el ámbito nacional, entre otros. Asimismo, las transferencias también pueden dirigir el comportamiento de los gobiernos subnacionales, si el gobierno central busca configurar los patrones de gasto (Cullis y Jones 1992).

Stein (1997) considera un primer tipo de transferencias, al que denomina **transferencias discrecionales**. En general, esta modalidad de financiamiento a los gobiernos genera resultados no deseados. Una de las razones negativas que se le atribuye a este mecanismo es que no brinda a los gobiernos subnacionales una trayectoria predecible de los ingresos que les permita afrontar sus responsabilidades. Con este problema evidente, la credibilidad para obtener créditos se puede ver debilitada. Un segundo aspecto negativo de las transferencias discrecionales es que pueden generar relajamientos a las restricciones presupuestarias²⁵ de los gobiernos. Usualmente, lo que sucederá en estos esquemas es que los gobiernos nacionales dirigirán los recursos hacia aquellos que están en mayores necesidades financieras. De esta manera, se genera el incentivo perfecto para que estos gobiernos se financien de manera irresponsable.

No obstante, cabe rescatar dentro de esta categoría de transferencias a algunas que son destinadas con **propósito específico**, que varían, ya sea colocándole límites monetarios concretos o donde el gobierno central aporta

²⁴ Por ejemplo, Bahl (1999) plantea que los gobiernos subnacionales pueden subvalorar sus necesidades de gastos en servicios que son centrales para el Gobierno nacional, como el de educación. En ese caso, la teoría diría que transferencias de propósito específico (*grants*) condicionadas, podría estimular el gasto adecuado en las regiones.

²⁵ Hecho que es conocido en la literatura como *soft budget constraints* (Pisauro 2001).



fondos hasta completar el programa/proyecto; otras son para cofinanciar proyectos provinciales. A su vez, este tipo de transferencias puede realizarse de manera condicionada o no condicionada. Las transferencias condicionadas son dependientes, de alguna manera, del comportamiento del gobierno subnacional receptor; por ejemplo, el gobierno central puede requerir que la transferencia sea gastada en un determinado programa (salud, educación, transporte). Pueden ser del tipo cofinanciado (*matching grants*) o no cofinanciado (*non-matching grants*). Asimismo, estas transferencias pueden ser abiertas o cerradas, lo que implica que el gobierno central puede cofinanciar el servicio hasta un determinado monto o sin tener en cuenta límites.

Existe otro conjunto de transferencias, usualmente utilizadas en los países estudiados, y que están atados a las fuentes de recaudación nacional, conocidas como **sistemas de coparticipación**. Algunos problemas enfrentados por este esquema surgen debido a características propias de los gobiernos latinoamericanos, tales como el comportamiento pro-cíclico de los ingresos fiscales y los continuos ajustes fiscales (Stein 1997, y Bès et al 1998). A estos problemas se le pueden añadir aquellos que se generan cuando los criterios utilizados para la coparticipación no son los más transparentes posibles e incluyen una fuerte dosis de manejo político de los gobernantes de turno. Por ello, si se quiere incentivar la disciplina fiscal en los gobiernos subnacionales, se debe promover la implementación de un sistema de transferencias estable y transparente. En ese sentido, la teoría indica que los mecanismos deben ser claramente establecidos a través de fórmulas, tratando de evitar rigideces que generen los problemas mencionados²⁶.

¿Qué impuestos se deben coparticipar? La selección debería realizarse con especial cuidado, de tal manera que se mantenga la máxima relación posible entre los recursos generados y el esfuerzo fiscal, tal como lo discutimos al inicio de este capítulo, cuidando de cumplir con el objetivo de reducir los desbalances verticales y horizontales. Asimismo, resulta importante definir qué tributos corresponden en mayor medida al criterio de pago-beneficio.

Así, sería adecuado coparticipar un tributo como el **impuesto al valor agregado**, fuertemente relacionado con la actividad económica de la región. Dado que, en la mayoría de los casos, corresponde al consumidor de la última etapa de la cadena del IVA, que paga el tributo finalmente a la administración tributaria, refleja de manera más precisa el consumo dentro de la localidad. En cuanto al manejo del impuesto, se debe tener en cuenta que el IVA integra diferentes etapas de producción y, al mismo tiempo, trasciende áreas geográficas, por lo que resulta ventajoso contar con un sistema de administración que maneje el impuesto de manera nacional (Piffano 2001).

Un tributo que, en la medida de lo posible, debería mantenerse al margen de los esquemas de coparticipación es el **impuesto a las empresas**, debido a la imposibilidad de encontrar algún criterio que permita identificar claramente aquella localidad que le brinda mayores servicios y, por tanto, a la que le correspondería que le destinen mayores recursos (McLure y otros 1999). Un problema central que se presenta con este esquema es su característica de tributo anual, lo cual lleva a tener un conocimiento cabal de la recaudación del impuesto luego de 15 meses de su ejecución. Adicionalmente, para el caso del sistema tributario peruano, estos impuestos han demostrado tener una alta volatilidad, debido a situaciones financieras o a aspectos legislativos, lo cual puede implicar trasladar inestabilidad a los gobiernos subnacionales. No obstante, si a pesar de todo ello se siguiera considerando necesaria su coparticipación, debiera buscarse que esta sea mínima. Por el mismo tema de inestabilidad, la literatura sugiere excluir de los esquemas coparticipativos al **impuesto a los combustibles**, por las fluctuaciones que se presentan en los mercados internacionales de este producto.

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

Respecto de las **fórmulas de coparticipación**, estas normalmente cuentan con una **primera etapa** donde se determinan los porcentajes que serán asignados entre el nivel gubernamental y subnacional. Aquí es donde se debe definir si la participación debiera diferir según el tipo de impuesto o si se considera un esquema de fondo de coparticipación, compuesto por los impuestos seleccionados para ellos y sobre el cual se determina cuánto le

²⁶ Ter-Minassian (1997b), al igual que Stein (1997), discute los problemas que pueden generarse con estos esquemas en el momento de buscar incentivos para la estabilidad en el manejo presupuestario.



corresponde al ámbito nacional y al subnacional. La primera modalidad -individualización de los impuestos-, permite determinar la manera en que coparticiparía el nivel subnacional, dependiendo de las características de los tributos, respecto de la relación impuestos-beneficio. Así, habría impuestos donde la coparticipación de los gobiernos descentralizados sería mayor que en otros impuestos. El segundo caso -fondo de coparticipación- presenta la ventaja de ordenar los recursos disponibles para las regiones. La designación de los porcentajes en esta etapa dependerá de los objetivos de gastos que se asignen en cada uno de los niveles subnacionales, por lo cual exige un detallado cálculo de las necesidades agregadas de las localidades.

La **segunda etapa**, y tal vez la más compleja, consiste en definir los porcentajes que le correspondería a cada gobierno subnacional. En este punto, la literatura manifiesta dos principios claros. Uno es el **principio de equidad fiscal** (Courchene y otros 1998), bajo el esquema de que todas las provincias deberían tener acceso a similar monto de recursos; es decir, que les permita proveer niveles comparables de servicios públicos en un nivel razonable de carga tributaria. Así, la mayor parte de transferencias a los gobiernos debe tener como base la satisfacción de este criterio, con el fin de eliminar los desbalances verticales entre las regiones. Boadway y Hobson (1993), en cambio, hacen hincapié en **principios de eficiencia** para las transferencias, basados en la noción de “beneficios fiscales netos”. La teoría parte del hecho que los residentes de una determinada localidad recibirán beneficios de los servicios públicos provistos por los gobiernos subnacionales con “utilidades” que superarán, igualarán o serán menores que los impuestos pagados. Así, si se presentaran beneficios netos negativos -i.e. que su pago sea mayor que los beneficios recibidos- los residentes se verían desincentivados, lo que tendría efectos negativos, ya sea en términos de cumplimiento tributario o simplemente incentivaría la migración a otra jurisdicción²⁷.

El estudio del Banco Mundial (1999) señala algunos criterios adicionales a los mencionados previamente, en función de lo observado en fórmulas de coparticipación de otros países. Uno de ellos es el **criterio de necesidades especiales**, que básicamente buscan proveer recursos adicionales a los gobiernos subnacionales con demandas inusuales, debido a las características propias de su población o a que enfrentan altos costos promedios en la provisión de servicios. Otro criterio es el de **derivación**, cuya lógica se basa en devolver los ingresos federalmente recaudados a las fuentes de recaudación, bajo el entendimiento de que aquellos ingresos son de origen subnacional y han sido recolectados por el gobierno central solo por razones de eficiencia o de facilidad administrativa. De todos los principios revisados, este no es del tipo redistributivo.

Bird (2000) resume las características de las fórmulas de transferencias en dos aspectos: estabilidad y flexibilidad. El primer elemento está referido a la posibilidad de que los gobiernos subnacionales gocen de cierto margen de predictibilidad con respecto a los recursos que van a percibir, con el fin de tener una correcta planificación. El segundo permitiría que los gobiernos descentralizados puedan definir con cierta libertad el uso de los recursos recibidos. Un aspecto esencial, descrito también por el mismo autor, se refiere a la construcción de la fórmula distributiva, que debe guardar criterios relacionados con la necesidad, capacidad recaudatoria y esfuerzo fiscal (o tributario) de las regiones. Muchos criterios pueden ser considerados al respecto; sin embargo, debe quedar claro que la mayor ventaja de una fórmula distributiva debe ser su transparencia para el cálculo y distribución.

2. Experiencias en la región

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

²⁷ Bird y Smart (2001: 2-3) incluso indican que “*The basic tax in transfer design is to get prices “right” in the public sector –right, that is, in the sense of making local governments fully accountable– at least at the margin of decision making –to both their citizens and, where appropriate, to higher levels of government. Taxes that are properly designed can achieve this goal even if they finance 90% of local expenditures. Poorly-designed transfers will not, even if they finance only 10% of expenditures*”.



2.1 Argentina

La generación de recursos fiscales en Argentina, al igual que en varios países de la región, mantiene un fuerte sesgo centralista, que deja con escaso poder tributario a los gobiernos subnacionales. Esta situación se ha traducido en una estructura descentralizada hiper-dependiente de las transferencias provenientes del gobierno central, que ha descuidado la incipiente estructura tributaria que se maneja en el nivel provincial y municipal (véase el cuadro 2.1).

Tal como está definido, el sistema tributario subnacional resulta insuficiente para constituirse en una fuente importante de recursos. Este hecho ha configurado que el **sistema de transferencias** a través de **coparticipaciones** sea el eje generador de recursos para las provincias. El sistema corriente de coparticipación, como se le conoce, consiste en dos etapas. En primer lugar, se determina la masa coparticipable -recursos de origen nacional sobre los cuales tienen derechos las provincias-, que debe distribuirse entre la nación, por un lado y, el conjunto de las provincias, por el otro (coparticipación primaria). Luego, el total dedicado a las provincias debe distribuirse entre cada una de ellas (coparticipación secundaria).

Cuadro 2.1
Argentina: recursos y estructura presupuestaria 2002
(Millones de pesos)

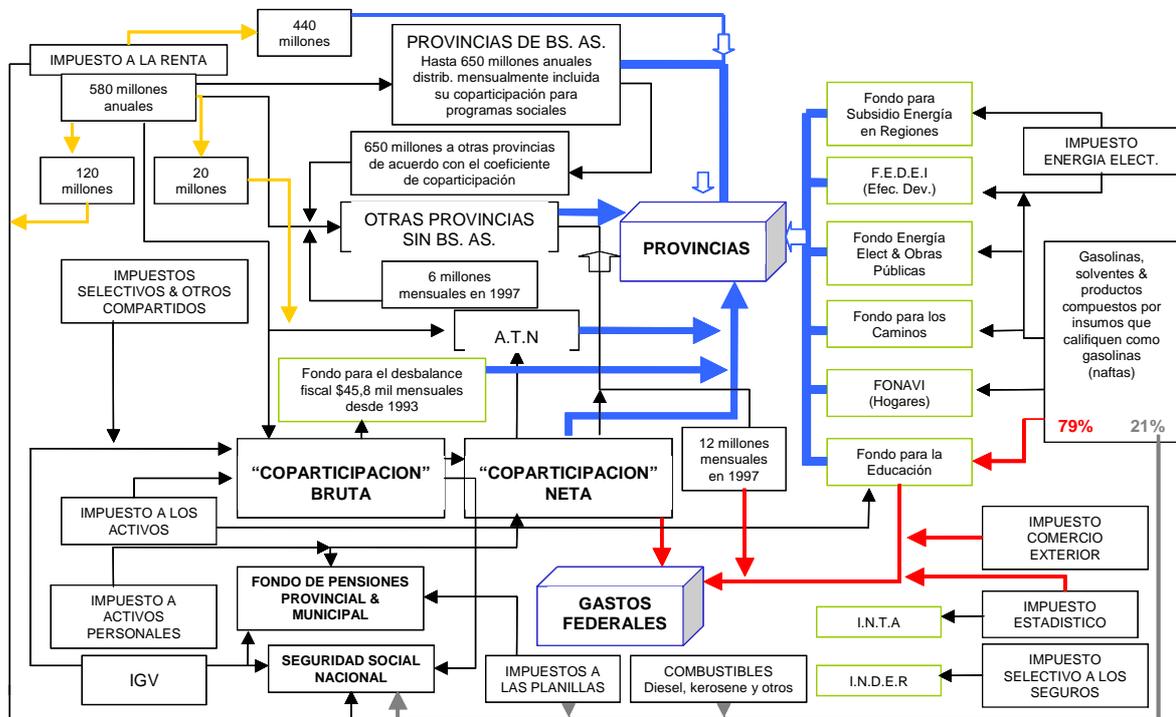
1. Dirección General de Impuestos-DGI (Excluye Sistema de Seguridad Social)	35 964,8	71,3%
2. Sistema de Seguridad Social	8 183,1	16,2%
Aportes personales	3 564,1	7,1%
Contribuciones patronales	6 369,1	12,6%
Otros ingresos	280,6	0,6%
Capitalización (-)	1 918,6	3,8%
Transitorios, rezagos y otros (-)	112,1	0,2%
3. Comercio exterior	6 328,0	12,5%
Derechos de importación	1 265,6	2,5%
Derechos de exportación	5 021,5	9,9%
<i>Total recaudación tributaria</i>	<i>5 0 475,9</i>	<i>100,0%</i>

Fuente: DGI.

Este sistema de coparticipación es consecuencia de un proceso evolutivo que se inició en 1935 y, al cual se han ido incorporando diversos criterios. Como bien mencionan diferentes estudios, hasta el año 2001 quedó un sistema de coparticipaciones altamente complejo, difícil de seguir, tal como lo muestra el gráfico elaborado por el Ministerio del Interior Argentino (véase el gráfico 2.1), y que es citado en el reporte del Banco Mundial (1999). Se puede tratar de ordenar el esquema de la siguiente manera:

- El IVA y el impuesto a la renta alimentan el fondo de coparticipación después de varias pre-coparticipaciones.
- La coparticipación del impuesto a los combustibles está atada a programas sectoriales específicos, como vivienda, caminos, desarrollo eléctrico e infraestructura.
- Los impuestos a las planillas están preasignados a la seguridad social.
- La seguridad social recibe además preasignaciones del impuesto a la renta, del IVA y del impuesto a los combustibles.

Gráfico 2.1
Argentina 1997: Asignación de ingresos fiscales federales
Formación de la fuente general de coparticipación



Fuente: Ministerio del Interior Argentino Elaboración: Banco Mundial (1999)

En términos de la asignación de recursos, el sistema ha llevado a que, durante los últimos años, las transferencias a las provincias sean equivalentes al 6% del PBI (véase el cuadro 2.2), representen el 23% del presupuesto nacional y financien cerca del 60% de los gastos de las provincias. Al margen de las cuatro provincias más grandes del país, las transferencias representan para el resto entre el 70% y 90% de sus ingresos, estructura que se mantiene más o menos estable, si se considera que no existen mayores incentivos en dichas localidades para que los sistemas recaudatorios provinciales sean más efectivos.

El principal defecto del sistema de coparticipaciones es su tamaño: es demasiado grande, especialmente para las provincias menores, lo que equivale a decir que los sistemas tributarios propios son demasiado pequeños. Ello lleva a la ausencia de responsabilidades en el financiamiento, por parte de los propios beneficiarios de los servicios. El estudio de Macón (1998) señala que durante el período 1991-1995, la discrecionalidad que presentan los recursos coparticipados permitió que las provincias financiaran mejoras salariales, incorporación de personal, ampliación de servicios públicos o atraso en las tarifas públicas provinciales. El proceso se detuvo abruptamente cuando los bancos provinciales dejaron de financiar el déficit y cuando la recaudación nacional se contrajo en 1995.



Cuadro 2.2
Argentina: recursos y estructura presupuestaria según la administración
(Millones de pesos)

1. Administración Nacional	29 129,3	58 %
2. Contribuciones Seguridad Social	7 932,1	16 %
3. Provincias	11 815,3	23 %
4. No presupuestarios	1 599,2	3 %
<i>Total recaudación tributaria</i>	<i>5 0 475,9</i>	<i>100 %</i>

Fuente: DGI.

Cabe indicar, sin embargo, que a partir de 1999, dos pactos generales entre las provincias y la nación generaron una simplificación transitoria del sistema de coparticipación primaria. A pesar de ello, el gobierno federal garantizó un monto fijo anual para las provincias, con un horizonte que, tras el compromiso federal firmado en el año 2000, se podía prolongar hasta el año 2005. Sin embargo, la agudización de la crisis puso en cuestión dicho arreglo y es así que, desde mediados de 2000, el gobierno federal ha dejado de cumplir esos compromisos y ha logrado conseguir, dentro de la situación de emergencia, firmar acuerdos bilaterales ad hoc, retrasando pagos y abonando una creciente porción de la coparticipación en cuasidinero. Es decir, el gobierno ha logrado sobrevivir, pero la complejidad permanece.

Respecto del tema de la coparticipación secundaria, diferentes estudios²⁸ señalan que no existe un criterio objetivo. Un aspecto que en general resalta es la politización de este esquema, donde se observa que las provincias sobre-representadas en el Congreso, es decir aquellas que ocupan en el Parlamento una proporción de bancas mayor a su peso demográfico respecto de la población nacional, han estado recibiendo mayores transferencias per cápita que las provincias sobrerepresentadas. Porto y Sanguinetti (1996) detallan que esto último se debió al mayor peso de ciertas provincias en el Congreso, lo que les permitió negociar mayores transferencias en el periodo en el que se configuró el actual régimen de coparticipación²⁹. Por ejemplo, la provincia de Buenos Aires aparece como la más perjudicada, puesto que recibe un 43% menos de lo que le correspondería, mientras que la Rioja gana en la repartición, ya que obtiene cerca de tres veces más de lo que le asignaría la regla según la población.

En resumen, se pueden obtener algunas lecciones importantes con respecto a la asignación de recursos en la estructura descentralizada argentino. En primer lugar, desde el punto de vista recaudatorio, se ha generado un esquema impositivo concentrado en el gobierno central, cuyos recursos son transferidos a las provincias a través de un sistema coparticipativo, que financia gran parte del presupuesto de los gobiernos subnacionales (en varios casos cerca del 90%). En segundo lugar, esta estructura de recaudación y transferencia ha acostumbrado a las regiones a ser receptoras de recursos, quitándoles la responsabilidad de generar sus recursos propios, además de las restricciones que ya tienen para manejar tributos con bases gravables más amplias. Finalmente, el hecho de que el sistema de coparticipación existente tenga un esquema altamente politizado, acentúa más el problema anterior. El sistema se rige por una combinación poco técnica, que impide observar los objetivos que se pretenden alcanzar.

2.2 Brasil

Rodden (2003) describe a Brasil como el país más descentralizado del mundo en vías de desarrollo. Tiene una larga historia de federalismo y se ha vuelto más descentralizado en las pasadas dos décadas. En comparación con estados o provincias de otros países en desarrollo, los estados brasileños recaudan una importante proporción de sus ingresos a través de los impuestos. Este último hecho, sin embargo, no ha impedido que los estados hayan presentado serios problemas fiscales –financiados finalmente por el gobierno central– en varios momentos de los

²⁸ El CIPPEC (2002) y el Banco Mundial (1999b) analizan detalladamente las formulas de coparticipación secundaria.

²⁹ Webb (2003: p. 201) también indica al respecto, que “*the most important determinants of the per capita distribution of transfers are the per capita representation in Congress, the inverse of population density (which also translates into more political clout per capita), and being the home province of the president*”.



últimos años, constituyéndose incluso en el eje central de los problemas estructurales que enfrenta esta economía³⁰.

El Sistema Tributario Nacional³¹, se determina en la Constitución. Esta define la autonomía político-administrativa de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios y, concede a cada ámbito de gobierno la posibilidad de establecer impuestos, tasas y contribuciones. En lo que se refiere a las contribuciones sociales, en su mayoría, solo pueden ser instituidas por el gobierno federal. En el campo de las **contribuciones**, la Constitución deja expresamente las de tipo social en el dominio de la Unión; no obstante, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios pueden imponer contribuciones particulares a sus funcionarios, para el financiamiento (en beneficio directo de ellos) de sistemas de seguridad y asistencia social.

Dada esta estructura, las finanzas públicas resultan sumamente descentralizadas (véase el cuadro 2.3). Los Estados cuentan con amplia independencia para manejar un importante porcentaje de sus recursos recaudados a través del ICMS, impuesto del tipo valor agregado, de mayor representatividad en el sistema tributario nacional, que constituye cerca del 80% de su presupuesto. Cada Estado mantiene su propia legislación con respecto a la tasa impositiva cobrada en el ICMS, que varía según los principales productos y servicios. Esto genera grandes dificultades administrativas y recaudatorias en el manejo del ICMS, debido fundamentalmente a las diferentes tasas existentes entre los estados y al control que las administraciones tributarias estatales deben realizar (Letizia 1994).

Uno de los principales problemas surge debido a que el ICMS funciona bajo el esquema del tipo “destino”³². De este modo, se generan distorsiones en el momento del intercambio entre localidades que aplican diferentes tasas impositivas para el mismo bien, pues genera incentivos a simular operaciones no realizadas en aquellos destinos donde la tasa es menor. Por ejemplo, Piffano (2001) señala que en el caso extremo, un mayorista podría vender directamente su mercadería a un minorista dentro del propio estado, haciendo figurar una venta fraudulenta a una empresa de otra jurisdicción, simplemente enviando la factura al supuesto comprador para luego retornarla al verdadero comprador del propio estado, hecho que se ha presentado en Brasil y se conoce con el nombre de “paseo de factura”.

Cuadro 2.3
Brasil: Distribución de la carga tributaria, 2001
(Millones de reales)

Unión		
Recaudación propia total	279 581	68,7%
(-) Transferencia a los Estados	-21 977	5,4%
(-) Transferencia a los Municipios	-16 165	4,0%
=Recaudación disponible	241 439	59,3%
Estados		
Recaudación propia total	109 039	26,8%
(-) Transferencia a los Estados	-23 217	5,7%
(-) Transferencia a los Municipios	21 977	5,4%
=Recaudación disponible	107 800	26,5%
Municipalidades		
Recaudación propia total	18 244	4,5%
(-) Transferencia a los Estados	16 165	4,0%
(-) Transferencia a los Municipios	23 217	5,7%
=Recaudación disponible	57 626	14,2%
Total	406 865	100,0%

Fuente: Ministerio de Hacienda, Secretaría de Federal (2002).

³⁰ Recapitulando las tres importantes crisis de deuda que experimentara Brasil desde los años 1980, en todos los casos, el Gobierno central “federalizó” las deudas estatales.

³¹ En la revisión de Brasil, se toma como base documentos y trabajos del Ministerio de Hacienda 2000; Wiesner 2002 y Letizia 1994.

³² Piffano (2001) realiza una explicación detallada de diferentes esquemas del IVA, al discutir posibilidades de aplicarlo en el nivel subnacional.



Otro problema generado por la excesiva independencia en el manejo del ICMS es la llamada “guerra fiscal” entre los diferentes Estados. Si bien la literatura, encuentra ventajas a la presencia de competencia en tributos³³, sus resultados son negativos cuando su aplicación se contraponen a los objetivos económicos nacionales.

Por otro lado, como refuerzo de la autonomía político-administrativa y financiera, la Constitución brasileña define un sistema de **transferencias** entre la Unión, los Estados y los Municipios. La Constitución Federal determina que los criterios de división deben tener como objetivo la promoción del equilibrio socioeconómico entre los Estados y los Municipios, de tal forma de disminuir las grandes disparidades regionales de renta existentes en el país. No obstante, este esquema termina creando situaciones que desincentivan el interés recaudatorio de los Estados, tanto porque algunos consideran que parte importante de su recaudación generada se destina a otras localidades, como en el caso de los Estados pobres, donde las elevadas transferencias no crean incentivos para mejorar su sistema de recaudación de tributos.

Dado que la combinación de una elevada independencia con el mecanismo particular del impuesto al valor agregado, termina configurando un sistema bastante complejo, que afecta el cumplimiento de las obligaciones, dificulta la administración, recaudación y fiscalización, dados los diferentes tratamientos establecidos (tasas impositivas y beneficios tributarios), el gobierno de Lula presentó en abril de 2003 un proyecto de **Reforma Tributaria**³⁴, que busca uniformizar las legislaciones estatales. De esta manera, el ICMS pasaría a ser regulado por ley federal en coordinación con un órgano colegiado compuesto por los representantes de los Estados y el Distrito Federal, prohibiéndose expresamente leyes estatales autónomas. En esta línea se ha propuesto uniformizar las tasas del ICMS, que serán de un máximo de cinco, reguladas por patrones nacionales, cuya definición estará en manos del Senado Federal.

Asimismo, la propuesta de Reforma Tributaria busca cambiar el esquema del IGV-destino por uno de origen, solo para las operaciones interestatales, de tal manera de evitar los problemas previamente discutidos relacionados con el “paseo de facturas”. Así, dentro del Estado exportador-interestatal, el sistema cobraría el ICMS, incluyendo la parte que bajo el método anterior se cobraría en el Estado de destino. La Reforma Tributaria también propone alinear directrices con respecto a la uniformidad y simplificación de criterios para la concesión de beneficios e incentivos fiscales, para evitar la “competencia predatoria” entre los Estados y lograr mayor eficiencia en su recaudación (Ministerio de Hacienda y Casa Civil de la Presidencia de la República 2003b).

Finalmente, el esquema complejo del sistema de coparticipaciones se traduce en un mecanismo difícil de administrar. A ello se le añade el hecho de crear situaciones de injusticia e incompatibilidad entre las localidades donde se generan los recursos (recaudación) y los ingresos que están disponibles para otras (recaudación +/- transferencias). La manera como está diseñado el sistema en Brasil, acentúa las distorsiones en este último punto.

2.3 Colombia

El proceso de Reforma Tributaria en Colombia fue llevado a cabo, de manera gradual, durante la década de 1980. En comparación con los casos anteriormente revisados, se puede observar que en el nivel del sistema tributario existe una escasa autonomía, donde en pocas ocasiones las entidades territoriales definen la base imponible y las tasas. No obstante, el hecho de que los departamentos manejen algunos tributos de base tributaria amplia, como algunos relacionados con el consumo, permite un mayor financiamiento propio en el nivel subnacional que en el caso argentino. Ello, sin embargo, no excluye que se hayan generado algunos elementos de debilidad administrativa, tal como lo indican diferentes trabajos que revelan problemas no solo en el desempeño de las funciones tradicionales de la administración tributaria, sino también en su organización interna (Bès y otros 1998).

La estructura de los ingresos fiscales en Colombia para el año 2000 señalan un valor de 14,4% como porcentaje del PBI. En términos de participación, se observa que de este total, el 1,0% del PBI corresponde a la recaudación departamental y el 1,4%, a los gobiernos municipales (Echevarría y otros 2002).

³³ Por ejemplo, McLure (1999), Piffano (2001) y González Cano (2002) hacen referencia a ello, aunque precisando ciertas condiciones.

³⁴ Ministerio de Hacienda y Casa Civil de la Presidencia de la República (2003a), referido al Proyecto de Reforma Tributaria presentado el 30 de abril de 2003 y que a la fecha continúa en debate en el Congreso.



En el nivel **departamental**, los departamentos colombianos se encargan de la administración de once tributos, principalmente. La administración de los impuestos sobre el consumo de cerveza, licores y tabaco está en manos de los departamentos; a pesar de ello, la administración se ejerce con claros límites, considerando que para que el impuesto tenga efectividad –debido a la movilidad de la base imponible– se debe gravar sobre la oferta de los productos: es decir, a la salida de fábrica para los bienes de origen local y a su ingreso en el país, en el caso de la mercadería importada. Para facilitar la administración del tributo, se uniformizó el tratamiento de las bases imponibles y las tasas.

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

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

Ya con menor peso recaudatorio, los departamentos cuentan con **el impuesto de registro**, que grava la inscripción de actos, contratos o negocios jurídicos que se registren en las oficinas de registro de instrumentos públicos o en las cámaras de comercio. Este impuesto también tiene un esquema de preasignación de acuerdo con la ley, aunque la relación tributo-beneficio no queda claramente establecida:

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

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

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

Según el análisis de diferentes autores, el grado de autonomía que poseen los gobiernos subnacionales para el manejo de los tributos es bastante limitado³⁵. Así, se observa una escasa autonomía de los departamentos con respecto al control efectivo del tributo a través de sus cuatro pilares: base imponible, tasa, uso de los recursos y administración. Echevarría y otros (2002) señalan varias limitaciones del régimen tributario territorial como, por ejemplo, el hecho de contar con un excesivo número de impuestos ineficientes que generan pocos recursos. Incluso, se señala que los departamentos y las municipalidades administran impuestos de muy similar naturaleza. Asimismo, el poder tributario permanece altamente centralizado y, en términos administrativos, se puntualiza que este es sumamente fragmentado, organizado por impuestos en lugar de funciones, las que se sobreponen entre divisiones, sin existir un programa sistemático de inspecciones y recaudación.

El escaso poder recaudatorio de los sistemas tributarios subnacionales lleva a la necesidad de la complementariedad de los recursos presupuestarios, mediante el uso de esquemas de **transferencias territoriales**. La Constitución de 1991 sentó las bases del régimen vigente de transferencias de recursos. Se calculan como porcentaje de los ingresos corrientes, definidos como la totalidad de los ingresos tributarios y no tributarios percibidos por el gobierno central. El sistema de transferencias está expresado en cuatro mecanismos: situado fiscal, que representa el mayor volumen de transferencias del sistema; participaciones municipales; cofinanciamientos y regalías (véase el cuadro 2.4).

³⁵ Bès y otros (1998) y Echevarría y otros (2002) discuten esta problemática del esquema de descentralización fiscal de impuestos.



Cuadro 2.4
Colombia: Esquema de transferencias
(Porcentaje del PBI)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Situado fiscal	1,7	2,0	2,1	2,2	2,2	2,6	2,4	2,3	3,1	2,6
Participación municipal	0,9	1,1	1,3	1,2	1,3	1,5	1,6	1,8	2,1	1,9
Cofinanciamiento	0,4	0,5	0,5	0,6	0,7	0,9	0,6	--	--	--
Regalías	--	--	--	--	--	0,5	0,5	0,5	0,8	1,1

Fuente: Echevarría y otros 2002.

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

Otro de los mecanismos de asignación de recursos subnacionales es el de las **regalías**. Las regalías representaron aproximadamente el 8,0% de las fuentes de financiamiento municipal. El monto de las regalías mínimas se define como un porcentaje del valor de la producción en boca o borde de la mina o pozo, y su precio es fijado por el Ministerio de Energía y Minas (MEM). Luego de aplicar estos porcentajes, las regalías se reparten entre dos grandes grupos. Por un lado, un porcentaje se destina a los departamentos y municipios productores, así como a los municipios o distritos portuarios. El resto se destina al Fondo Nacional de Regalías (FNR), que es un fondo creado para el financiamiento de proyectos específicos en el resto de las entidades territoriales. El destino de los recursos obtenidos a través de las regalías va al financiamiento de proyectos de inversión. No obstante, en el caso de los departamentos, cuando no se alcanzan niveles mínimos de cobertura en salud, educación, agua potable y alcantarillado, deben asignar por lo menos el 50% de las regalías a estos sectores.

Un problema específico que surge tanto en los esquemas de transferencias como en el caso de las regalías es la “pereza fiscal”. Bès y otros (1998) muestran que no existen incentivos adecuados para promover una recaudación tributaria territorial mayor y que ello puede haber ocasionado que algunas entidades, en Colombia, no realicen el máximo esfuerzo para mejorar sus sistemas tributarios locales. Del mismo modo, en el caso de las regalías se aprecia que los departamentos que reciben los mayores montos de regalías carecen de incentivos para colocar impuestos, ya que destinan una parte importante de estos ingresos a cubrir los gastos de funcionamiento del departamento, lo que a su vez, afecta los niveles de inversión.

En resumen, el divorcio entre el sistema tributario y las necesidades de gastos subnacional es una situación poco adecuada para generar responsabilidad a los gobiernos descentralizados, en cuanto al desarrollo de estructuras tributarias subnacionales que permitan un mayor financiamiento propio. En los casos donde se ha brindado cierta autonomía tributaria a los gobiernos subnacionales (como en el caso de algunos impuestos al consumo), la falta de coordinación entre los departamentos y los municipios ha llevado a generar situaciones que elevan la carga tributaria de varias actividades económicas. Cierta grado de coordinación siempre es necesario dentro de la autonomía. Por último, los sistemas de transferencias muy apegados a criterios sociales pobremente definidos, en un caso, o demasiados complejos, en otros, se convierten en esquemas que no logran alcanzar los objetivos redistributivos planteados, generan ineficiencias económicas innecesarias y refuerzan la irresponsabilidad fiscal de los gobiernos (“pereza fiscal”).



3. Propuesta de esquema de asignación de recursos

3.1 Las relaciones descentralizadas en el nivel regional

Hasta antes del proceso de descentralización recientemente puesto en marcha, el único criterio de asignación de recursos para las regiones eran las transferencias directas, en su mayoría de carácter discrecional. Esto se pudo percibir tanto en el esquema de regionalización de inicios de los años 1990 (que nunca llegó a ser implementado en su totalidad) como en el que puso en marcha el gobierno de Fujimori, con la creación de los CTAR. Así, como indican Carranza y otros (2001), las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos desconcentrados regionales han sido de manera muy jerárquica, a través de la asignación directa de recursos en el presupuesto nacional. Las estadísticas muestran que el peso de las transferencias en los ingresos percibidos por los CTAR durante el periodo 1998-2002, tuvieron una amplia participación que, en promedio, se ubica en 87,1% (véase el cuadro 2.5).

Cuadro 2.5
Perú: Recursos de los gobiernos regionales, 1998-2002
(Estructura porcentual)

Transferencias	87,1
Otros Recursos	12,9
Total	100,0

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - SIAF.

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

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

En otro tanto, el nuevo esquema indica que el Poder Ejecutivo, en el marco de la Reforma Tributaria y la política de descentralización fiscal, propondrá al Congreso, para su aprobación, los tributos regionales cuya recaudación y administración estará a cargo de los gobiernos regionales de forma directa. Asimismo, se contempla la posibilidad que los gobiernos puedan suscribir convenios con la Sunat, orientados a mejorar la fiscalización y la recaudación de los tributos.

Un elemento que se debe resaltar en el nuevo esquema es la creación del Fondo de Compensación Regional (Foncor), constituido inicialmente por los recursos financieros correspondientes a todos los proyectos de inversión de alcance regional y el 30% de los recursos provenientes del proceso de privatización y concesiones. Este fondo se distribuye proporcionalmente entre todos los gobiernos, en función de factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones.

Otro de los recursos con que cuentan las regiones, aunque no de administración directa, es el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fide), destinado a promover el financiamiento y cofinanciamiento



de proyectos de desarrollo compartido entre los distintos niveles de gobierno, cuya administración estará a cargo del Consejo Nacional de Descentralización. Inicialmente, el Fide se constituye también con el 30% de los recursos provenientes del proceso de privatización y concesiones.

En resumen, se puede afirmar que este esquema inicial de asignación de recursos para las regiones constituye un primer paso, dentro de otro esquema más amplio de descentralización fiscal. Sin embargo, para las regiones, el canon (cuyo funcionamiento se verá en la siguiente parte) es un elemento que deberá ser revisado con más detalle, con el fin de evitar algunos efectos no deseados que pueden generarse a partir de esquemas que gravan a los recursos naturales, dado fundamentalmente su alto grado de prociclicidad. Finalmente, respecto del Foncor y del Fide, se debiera buscar que el índice de distribución considere, además de criterios de equidad, otros relacionados con el esfuerzo fiscal de las regiones y/o cumplimiento de objetivos para generar incentivos adicionales en la administración del sistema tributario. Esta última dependerá de los gobiernos regionales (cuando ya se hayan definido), para que puedan acceder a los fondos establecidos.

3.2 Las relaciones descentralizadas en el nivel municipal

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

El marco legal sobre tributos municipales se resume en la Ley de Tributación Municipal o D.L. 776 y modificatorias establecidas en el DS N° 023-2003-EF, las Leyes N° 27630 y N° 27616. La Ley Orgánica de Municipalidades, aprobada en junio pasado, brinda el marco general de acción y precisa elementos administrativos, como la posibilidad de firmarse convenios con la Sunat. Asimismo, la Ley 27783–Ley de Bases de Descentralización, establece los lineamientos generales de los bienes y rentas municipales a su favor, mencionándose: los bienes muebles e inmuebles de su propiedad; los tributos creados por ley a su favor; las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por su Concejo Municipal, los que constituyen sus ingresos propios; los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal; los recursos asignados por concepto de canon y renta de aduanas; las asignaciones y transferencias específicas establecidas en la Ley Anual de Presupuesto; los recursos provenientes de sus operaciones financieras; y otros que determine la ley. Analizando los recursos con que cuentan los gobiernos locales, se observa que estos son sumamente dependientes de las transferencias establecidas por el gobierno central, que para el periodo 1998-2002 tuvieron una participación del 50,4% (véase el cuadro 2.6). Cabe indicar que esta estadística subestima la representatividad de las transferencias en la mayoría de las municipalidades del país. Así, este rubro puede incluso superar el 60% del total de recursos contables, si se excluye de la estadísticas a la provincia y los distritos de Lima Metropolitana, donde las transferencias solo representan el 20% de sus recursos.

Cuadro 2.6
Perú: Recursos de los gobiernos locales, 1998-2002
(Estructura porcentual)

Recursos recaudados de forma directa	30,1
Otros impuestos municipales	12,2
Transferencias	50,4
Canon	5,9
Rentas de Aduanas	0,7
Foncomun	34,4
Donaciones y otras transferencias	9,4
Operaciones oficinas de crédito	7,3
Total	100,0

Fuente: Contaduría Pública de la Nación



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

En cuanto a los impuestos, las leyes vigentes contemplan seis impuestos bajo administración directa de las municipalidades: el impuesto predial, impuesto vehicular, impuesto a la alcabala, impuesto a las apuestas, impuesto a los juegos y el impuesto a los espectáculos públicos (véase el cuadro 2.7). Adicionalmente, la ley también sitúa en el ámbito administrativo de las municipalidades provinciales, el *impuesto a los juegos de máquinas y tragamonedas*; aunque existe la posibilidad de que aquellas puedan delegar esta facultad a la Sunat, mediante convenios que se celebren para tal efecto. El destino de este impuesto es de carácter coparticipativo, destinándose el 30% a las municipalidades provinciales, 30% a las distritales, 28% al Tesoro Público, 8% para el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) y el 4% para el Instituto Peruano del Deporte (IPD). En general, en el ámbito de asignación de los impuestos locales, las municipalidades cuentan con una autonomía restringida debido a su escaso margen de maniobra para la creación de nuevos impuestos, donde la opinión de las municipalidades no siempre es tomada en cuenta.

Con respecto a las **transferencias**, las principales fuentes con que cuentan los gobiernos municipales son las siguientes: el Fondo de Compensación Municipal; el Programa de Vaso de Leche; la participación en renta de aduanas; el canon minero; el canon hidroenergético; el canon forestal; el canon y sobre canon petrolero; el canon gasífero; y el canon pesquero. En cuanto a estos últimos, en su momento se hará referencia al canon minero, por ser el que tiene una mayor importancia recaudatoria y estar menos focalizado en el territorio nacional que el resto de esquemas de canon. Asimismo, los mecanismos de transferencia entre las diferentes modalidades son relativamente similares.

El *Fondo de Compensación Municipal*³⁶ (Foncomun) fue establecido en la Constitución Política del Perú de 1993 con el fin de promover la inversión en las diferentes municipalidades del país, con un criterio redistributivo en favor de las zonas más alejadas y deprimidas, y priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del país. El Foncomun tiene como principal fuente de recursos el impuesto de promoción municipal (IPM), que se recauda bajo el esquema del IGV con dos puntos porcentuales adicionales y, en promedio, constituye cerca del 90% de sus ingresos. También forman parte de este fondo, con menor importancia, el impuesto al rodaje, el impuesto a las embarcaciones de recreo y el impuesto a las apuestas (25% de estas). La asignación del Foncomun a los gobiernos locales se realiza de la siguiente manera: primero se construye un índice provincial para las 194 provincias del país, considerando la población total y la tasa de mortalidad infantil. Luego, obtenido el índice provincial, se construyen los índices para las municipalidades distritales, teniendo en cuenta las siguientes pautas: se asigna el 20% del índice provincial a la municipalidad provincial y el 80% restante se distribuye entre todos los municipios distritales de la provincia, incluida la municipalidad provincial (que participa en este rubro como un distrito más). En la asignación distrital priman los criterios cuyo principal objetivo es la búsqueda de asignaciones adecuadas a las zonas de mayor pobreza, tales como población, tasa de analfabetismo en personas mayores de 15 años, hogares con al menos un niño que no asiste a la escuela, hogares sin agua dentro de la vivienda, hogares sin desagüe dentro de la vivienda, hogares sin alumbrado eléctrico, hogares con vivienda improvisada, hogares con 3 o más personas por dormitorio, entre otros. Por último, se procede a multiplicar los 1 828 índices (194 de provincias y 1 634 distritales) por el monto total mensual del Foncomun (bolsa nacional) para obtener, así, la asignación mensual que le correspondería a cada municipio.

Es necesario señalar que en el año 2002, mediante las Leyes N° 27298 y N° 27616, se estipuló que ningún municipio puede recibir menos de S/. 25 000. De esta manera, la asignación mensual que le correspondería a cada ente municipal tiene que ser corregida, para que ninguno reciba menos de dicho monto. Ello obliga a que, de manera prorrateada, en favor de los municipios más pobres, se reduzcan los recursos de aquellos municipios que superan el monto mínimo.

³⁶ Base Legal: Constitución Política del Perú 1993 (Art. 193°, inciso 4) que establece el Foncomun; Decreto Legislativo N° 776 -Ley de Tributación Municipal; Decreto Supremo N° 06-94-EF, que establece los criterios de asignación del FONCOMUN; Ley N° 27298, que fija una asignación adicional mensual para los municipios que reciben menos de S/. 25 000 por el Foncomun; y la Ley N° 27616, que establece el Foncomun mínimo en 8 UIT.



Cuadro 2.7
Perú: Ingresos tributarios municipales

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

Fuente: Carranza y otros (2001); Ley N° 27630, Ley N° 27616, Decreto Legislativo N° 776, Ley Orgánica de Municipalidades.



La otra transferencia importante la constituye el *Programa del Vaso de Leche*³⁷, cuyo objetivo es proveer apoyo en la alimentación, principalmente de los niños entre 0 y 13 años de edad y de las madres gestantes. El monto por distribuir se determina con periodicidad anual y debe ser igual o mayor al del año anterior. Con ese fin se construye un índice de distribución, que incluye información distrital trabajada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), entre la que se cuenta: cantidad de niños entre 0 a 6 años, número de madres gestantes, número de personas con 65 años a más, cantidad de niños de 7 a 13 años, personas afectadas por tuberculosis e índices de pobreza.

La *participación en renta de aduanas*³⁸ transfiere a las municipalidades provinciales y distritales, el 2% de las rentas recaudadas por cada una de las aduanas marítimas, aéreas, postales, fluviales, lacustres y terrestres ubicadas en la jurisdicción respectiva, constituyéndose en ingreso propio de las mencionadas municipalidades. Solo en el caso de la Provincia Constitucional del Callao, tanto el Gobierno Regional del Callao y el Fondo Educativo (creado mediante Ley 27613) participan de las rentas recaudadas por las aduanas ubicadas en esa provincia. La asignación de los recursos se realiza en función de los siguientes criterios: 40% proporcional a la población total de cada distrito, 10% proporcional a la extensión territorial de cada distrito y 50% proporcional al número de órganos del gobierno local de cada distrito.

Otro recurso transferible con el que cuentan los gobiernos locales es el *canon minero*³⁹, que es la participación de la que gozan los gobiernos locales (municipalidades provinciales y distritales) y los gobiernos regionales del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado, por la explotación económica de los recursos mineros (metálicos y no metálicos).

Entre enero de 1997 y mayo de 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 rigieron entre junio de 2002 y mayo de 2003, dicho porcentaje se ha incrementado a 50%, según lo establece la Ley de Canon (Ley N° 27506) y su Reglamento (D.S. N° 005-2002-EF).

Las áreas beneficiadas con la transferencia son aquellas en cuya circunscripción se encuentre ubicada la concesión minera. Para su distribución se considera el siguiente esquema: 20% del canon se destina a las municipalidades de la provincia o provincias en que se encuentra localizado el recurso natural, el criterio de distribución que se utiliza es el de la población, otorgando prioridad a las zonas rurales; 60% del canon se destina a las municipalidades provinciales y distritales del departamento o departamentos en que se encuentra localizado el recurso natural, según el criterio de densidad poblacional; 20% del canon restante se destina a los gobiernos regionales en cuyo territorio se encuentra el recurso natural. Para la asignación exacta entre las provincias y distritos, se construye un índice que incluye información de población, superficie distrital, volumen de mineral metálico y no metálico beneficiado durante el año 2001 por empresas, ubicación de la(s) unidad(es) productiva(s) por empresas en el nivel departamental/ provincial/ distrital, estructura de costos de producción de las empresas dedicadas a la minería no metálica (principalmente cementeras), importes del impuesto a la renta pagados por las empresas mineras que operaron el año anterior, según listado del Ministerio de Energía y Minas. Esta información la proporcionan el INEI, el MEM, el Ministerio de la Producción (PRODUCE) y la Sunat.

En resumen, se observa que el esquema de transferencias municipales persigue dos objetivos básicos: enfrentar los equilibrios verticales y horizontales entre diferentes localidades –para el caso del Foncomun y el Vaso de Leche– y trasladar recursos fiscales provenientes de la explotación de bienes naturales, de acuerdo con la pertenencia a cada circunscripción para el caso del canon. Respecto del primer punto, todo indica que el esquema destinado del Foncomun carece de un indicador de esfuerzo fiscal que permita a las provincias y distritos adquirir mayores recursos, en el caso que se produzcan mejoras en la generación de los ingresos tributarios.

Para el caso del canon, ya se han discutido los argumentos teóricos relacionados con la ineficiencia que se genera cuando los gravámenes sobre recursos naturales son administrados y destinados a las regiones donde se encuentre el recurso. La presencia de problemas referidos a la volatilidad de los recursos y efectos pro-cíclicos

³⁷ Base legal: Leyes N° 24509 y N° 27470.

³⁸ Base legal: Decreto Legislativo N° 776 (artículo 80); Ley N° 27783-Ley de Bases de la Descentralización (numeral 34.2 del artículo 34°)-, que establece el régimen especial para la Provincia Constitucional del Callao; Ley N° 27613, que establece que el 10% del monto percibido por el CTAR del Callao, como participación en rentas de aduanas (PRA), se destinará a la creación de un fondo educativo.

³⁹ Base legal: creado por la Ley General de Minería, según D.S. N° 014-92-EM y D.S. N° 88-95-EF y otras modificaciones; R.M. N° 261-2002-EF/15; R.M. N° 266-2002-EF/15; Ley N° 26922-Ley Marco de Descentralización.



sobre los ingresos de los gobiernos subnacionales abogan por su administración nacional y su distribución sobre la base de otros criterios distintos al de solo la ubicación del recurso. Dado que constitucionalmente se estipula el destino de este gravamen a los gobiernos subnacionales, se deben plantear en el futuro esquemas que permitan enfrentar en mejores condiciones los problemas descritos.

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

3.3 Lineamientos para una propuesta de asignación de recursos descentralizados

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

- El sistema tributario nacional consta de tributos de carácter nacional concentrados en el impuesto a la renta, el impuesto general a las ventas (IGV), el impuesto selectivo al consumo (ISC) e importaciones. Todos estos impuestos poseen una serie de características que hacen preferible su administración centralizada, aunque es posible ubicar algunos que, en el margen, podrían ser trasladados al ámbito subnacional.
- La administración directa de los impuestos en el nivel subnacional se realiza en el ámbito municipal, a pesar de que su recaudación representa solo el 50% del total recaudado por estas entidades.
- Existe un fuerte desbalance vertical y horizontal entre los gobiernos subnacionales, que impide que los recursos captados sean similares (e.g. controlando por habitantes o base tributaria) y que estos recursos puedan satisfacer las amplias necesidades de algunas circunscripciones. También se puede encontrar evidencia respecto de las limitaciones administrativas que poseen los gobiernos subnacionales para captar recursos fiscales. Para ello basta con observar el abuso que cometen dichos gobiernos cuando inician sus campañas de amnistía, condonaciones y fraccionamientos tributarios, ante la imposibilidad de captar oportunamente la recaudación.
- Lo anterior puede deberse a una falta de incentivo por parte de los gobiernos subnacionales para mejorar su capacidad recaudatoria, como consecuencia de la presencia de importantes recursos financieros recibidos directamente a través de transferencias.
- Existe actualmente un esquema importante de transferencias, cuya distribución “premia”, fundamentalmente, los aspectos redistributivos (Foncomun y Vaso de Leche) y la ubicación de recursos naturales cuya explotación se encuentre gravada (esquemas de canon).

Teniendo en cuenta estas precisiones, se pasará a presentar un esquema de asignación de recursos descentralizados para la economía peruana.

3.3.1 Sobre el nuevo sistema tributario subnacional

El sistema tributario administrado por el gobierno central es la principal fuente recaudatoria del país. Este se nutre principalmente del IGV, que representa más del 50% de los ingresos tributarios del gobierno central; le siguen en importancia el impuesto a la renta de personas jurídicas, el impuesto a la renta de personas naturales, el impuesto selectivo a los combustibles y el impuesto selectivo a otros productos, fundamentalmente cervezas (véase el cuadro 2.8).



Cuadro 2.8
Perú: Estructura tributaria del gobierno central

	Millones de S/.	Estructura
Impuesto a la Renta Personas Naturales	2 127	8,8%
Impuesto a la Renta Personas Jurídicas	3 885	16,1%
IGV	12 612	52,2%
ISC Combustibles	3 004	12,4%
ISC Otros (principalmente cerveza)	1 180	4,9%
Otros	1 350	5,6%
Total	24 158	100,0%

Fuente: Sunat

La recaudación de la Sunat, principal fuente de recursos tributarios, brinda también un importante acercamiento de la capacidad y estructura recaudatoria en el nivel descentralizado. Así, esta última muestra importantes desequilibrios, que responden directamente a la estructura económica del país, caracterizada por la concentración de los principales mercados en la capital. Lima concentra el 88,1% de la recaudación en el año 2002, seguida muy lejos por Arequipa con el 3,5% y La Libertad con el 1,4% (véase el cuadro 2.9). La participación del resto de provincias, prácticamente, no es significativa en términos relativos. Esta es, básicamente, la realidad que tendría que enfrentar el proceso de descentralización de recursos. No obstante estas limitaciones, que también han sido observadas en las otras experiencias latinoamericanas revisadas, se puede configurar un esquema que ayude a atenuar estos problemas estructurales.

Diferentes autores han señalado la importancia de establecer gobiernos subnacionales autónomos en el manejo de sus recursos tributarios, con el objetivo de generar responsabilidad recaudatoria, flexibilidad presupuestaria y consecución de objetivos. Sin embargo, existen dos aspectos centrales, que fueron discutidos en secciones anteriores, que se deben tomar en cuenta: la relación *tributo-servicio ofrecido en la región (beneficio)* y la *factibilidad de la administración del impuesto*. En ambos casos, la experiencia empírica discutida muestra las grandes limitaciones e ineficiencias que se presentan al trasladarse tributos que responden casi naturalmente a criterios nacionales, tanto por no existir la relación de beneficio con el gobierno descentralizado, como por las bondades de manejar el tributo de manera uniforme a gran escala.

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

Tampoco sería conveniente trasladar a los gobiernos subnacionales la administración del **impuesto a la renta a las personas jurídicas**. La relación *tributo-beneficio*, en este caso, es incluso menos clara que en el caso del impuesto a las ventas. En el caso del *impuesto a la renta empresarial*, es difícil encontrar una relación entre los ingresos percibidos y la localidad donde tuvo lugar el hecho económico, especialmente en las grandes empresas que operan en más de una región. Tanto así, que, si uno quisiera forzar la situación, sería prácticamente imposible dividir los ingresos de la empresa de acuerdo con sus diferentes sedes, dada la interdependencia entre las actividades de varias circunscripciones. Otros problemas relacionados con las guerras tributarias y la distorsión en la ubicación geográfica de las empresas, así como la dificultad administrativa (especialmente técnica-contable) para controlar este tipo de tributo, ya han sido discutidos en la revisión de la literatura y los casos.



Cuadro 2.9
Sunat: Tributos recaudados 2002 ^{1/}

	Millones S/.	Estructura %
Total	18 734,0	100,0%
Amazonas	4,1	0,0%
Ancash	96,4	0,5%
Apurímac	7,4	0,0%
Arequipa	654,8	3,5%
Ayacucho	13,8	0,1%
Cajamarca	71,7	0,4%
Cusco	112,7	0,6%
Huancavelica	3,9	0,0%
Huánuco	16,8	0,1%
Ica	127,1	0,7%
Junín	106,9	0,6%
La Libertad	256,0	1,4%
Lambayeque	110,0	0,6%
Lima	16 505,0	88,1%
Barranca	5,8	0,0%
Callao	144,3	0,8%
Cañete	13,0	0,1%
Huaral	5,9	0,0%
Huaura	62,1	0,3%
Lima	16 273,5	86,9%
Otros 2/	0,4	0,0%
Loreto	74,9	0,4%
Madre de Dios	7,4	0,0%
Moquegua	25,8	0,1%
Pasco	11,3	0,1%
Piura	261,0	1,4%
Puno	50,4	0,3%
San Martín	30,7	0,2%
Tacna	70,4	0,4%
Tumbes	10,7	0,1%
Ucayali	104,8	0,6%

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

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

Fuente: SUNAT

Otro impuesto nacional que también debiera quedar fuera del ámbito de la administración subnacional es el impuesto sobre productos cuyos precios son altamente volátiles en los mercados internacionales, como es el caso de los **gravámenes sobre combustibles, productos mineros y similares**. Ello se debe a que, normalmente, los gastos suelen elevarse cuando los ingresos suben, pero no suelen bajar cuando la recaudación disminuye. Esta rigidez de los gastos a reducirse tiende a generar serios problemas de desbalance fiscal.

Hasta el momento, se puede apreciar que, prácticamente, más del 70% de los ingresos tributarios del gobierno central no podrían ser transferidos a la categoría de tributos subnacionales. En general, tampoco sería recomendable que se tomara la base tributaria de estos impuestos nacionales para crear otros impuestos, puesto que se continuaría con el esquema de la inexistencia de correspondencia entre beneficio-tributo y se haría demasiado daño a la economía, al elevar las distorsiones y las cargas tributarias sobre los agentes. No obstante lo



anterior, es posible que sobre algunos de los impuestos mencionados se aplique un esquema de transferencias del tipo coparticipativas, lo cual se discutirá más adelante.

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

Este tributo sería de fácil recaudación y administración, pues la base y los contribuyentes tendrían su origen en el actual sistema utilizado para rentas de quinta categoría. La administración del impuesto se realizaría mediante convenios con la Sunat, que ya tiene un sistema estructurado para ello, y los recursos serían distribuidos a las regiones en tiempo real, a través del sistema bancario (esquema que actualmente está en funcionamiento).

Para el caso de los trabajadores independientes, se establecería el **impuesto regional a los trabajadores independientes**, que tomaría como base el actual sistema de pagos a cuenta y retenciones que se viene aplicando, de tal forma que también se les retendría un porcentaje *flat* de los honorarios establecidos. En este caso, la retención realizada sobre los honorarios haría cancelatorio el pago de dicho tributo; es decir, no habría regularización de por medio, como sí existe para los ingresos de cuarta categoría. A diferencia del actual sistema de impuesto a la renta para personas independientes, el pago de este tributo regional no estaría sujeto a ningún tipo de suspensión⁴⁰.

Un aspecto central es la determinación de la tasa. Dado que esta es *flat* –y establecida sobre niveles que no consideran montos mínimos de ingresos no imponibles, deducciones ni exclusiones–, debe ser baja para no generar distorsiones ni efectos regresivos elevados. Así, podría establecerse entre 1,0% y 3,0%, procurando que inicialmente sea establecida por el gobierno central y solo después se evalúe la posibilidad de dar independencia a las regiones para que la establezcan, pero bajo parámetros determinados por el gobierno central (que podría ser el mismo rango de 1,0 a 3,0%).

Este tributo podría ser sujeto de algunos cuestionamientos (¿qué tributo no los tiene!). Uno de ellos sería el aspecto de la movilidad geográfica, considerando que algunas empresas solo tienen oficina local y que, en determinadas circunstancias, pueden enviar al trabajador a laborar a otra región. El sistema de pago tiene que establecerse siempre en función de un domicilio único, que en este caso sería el del empleador, a pesar de que en algunas oportunidades el hecho económico se genere fuera de la región. En cambio, las empresas que tuvieran determinadas sedes en diferentes regiones tendrán que distinguir a los trabajadores en función de la dependencia donde laboren y efectuar los pagos a las regiones donde corresponda. Esto, evidentemente, podría implicar costos en sus sistemas informáticos, contables, de control, entre otros, que inicialmente las empresas tendrán que asumir.

Otro elemento en contra podría ser el tema de la regresividad del tributo, que, evidentemente, en teoría, se daría desde el primer nuevo sol gravado a dos personas con remuneraciones similares, a pesar de que la tasa para el impuesto sugerido no sea muy alta. Sin embargo, el pago, efectivamente, sería reducido (S/. 14,0 en el caso de una tasa “alta” de 3% sobre la remuneración mínima). Asimismo, este esquema permite establecer una relación más estrecha –aunque imperfecta– entre los servicios que brinda el gobierno regional y los pagos que deben realizarse a cambio, razón por la cual es importante que todo ingreso pague, finalmente, tributos.

Tal como muestra una estimación preliminar, los recursos con que podrían contar las regiones por concepto de este nuevo impuesto fluctuarían entre más de S/. 60 millones hasta S/. 190 millones, según la tasa que se aplique (véase el cuadro 2.10). Para efectuar dicho cálculo, se toma como base el salario y las remuneraciones promedio

⁴⁰ La legislación del impuesto a la renta para personas naturales permite que en el caso de trabajadores independientes, no se ejecute retención alguna si se emitieran recibo por montos menores a S/. 700 en promedio durante el año, para lo cual debe presentar ante la Sunat un Formulario de Suspensión de Retenciones.



del sector privado, multiplicado por el número de trabajadores en planilla, que según la Sunat se encontraría en más de un millón seiscientos mil trabajadores. Luego, este resultado sería distribuido en función de la recaudación por departamento por retenciones de quinta categoría que efectúa la Sunat para obtener el estimado por cada región.

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

Cuadro 2.10
Recaudación por impuesto regional a las planillas y trabajadores independientes
Escenarios con diferentes tasas impositivas
(En nuevos soles)

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

Nota: Elaborado a partir de información de Sunat

Algunos autores, como Bird y Miller (1989) y Mc Lure y otros (1999), consideran importante la presencia de impuestos subnacionales que tengan como base el consumo. Un impuesto que podría trasladarse directamente a las municipalidades provinciales es el actual **Régimen Único Simplificado (RUS)**. Este impuesto, como se sabe, grava a las pequeñas empresas de personas naturales cuyos ingresos brutos por venta de bienes y/o prestación de servicio no excedan de S/. 18 000 mensuales. Los contribuyentes comprendidos en este régimen deben pagar una cuota mensual, con carácter definitivo, en función de una escala. Los pagos por escala se encuentran en un rango de S/. 0,00 a S/. 540 (después de créditos) y dependen de los ingresos de la empresas, así como de criterios objetivos, tales como el tamaño de local, número de empleados, entre otros. Este impuesto tiene un escaso rendimiento en la actualidad (S/. 74 millones en el año 2002, véase el cuadro 2.22), a pesar de que son más de dos millones los contribuyentes sujetos a este régimen. La problemática de este tributo radica en su alto grado de evasión -solo 350 mil contribuyentes cumplen con el pago de manera efectiva-, puesto que la atomización empresarial de este sector dificulta que los sistemas desarrollados por la Sunat sean suficientes para controlarlo.



Si se traslada este tributo al ámbito municipal, se podrían cumplir varios objetivos: (i) se incrementaría marginalmente la autonomía tributaria de los gobiernos locales; (ii) no se pondría en riesgo la estabilidad tributaria nacional, por ser un impuesto de escasa representatividad; (iii) sería un interesante laboratorio para desarrollar capacidades administrativas con un impuesto que, por los requerimientos objetivos mencionados para su fiscalización, podría ser controlado por las municipalidades. Considerando estos esquemas, los municipios podrían contar con ingresos adicionales superiores a los S/. 70 millones anuales, que estarían divididos tal como se muestra en el cuadro 2.11, acumulados según región, teniendo en cuenta la información de la Sunat.

Cuadro 2.11
Perú: régimen único simplificado, 2002
 (En miles de nuevos soles)

Amazonas	392,4
Ancash	1 897,1
Apurímac	575,2
Ayacucho	870,0
Cajamarca	1 671,6
Callao	2 065,2
Arequipa	4 969,2
Cusco	3 200,6
Ica	2 715,4
Huánuco	1 198,8
Huancavelica	302,4
Junín	3 269,6
La Libertad	4 120,2
Lambayeque	3 553,7
Lima Metropolis	30 319,3
Lima Provincias	2 604,5
Loreto	861,6
Madre de Dios	263,0
Moquegua	601,0
Pasco	562,5
Piura	3 166,7
Puno	1 552,8
San Martín	1 009,1
Tacna	1 179,5
Tumbes	530,7
Ucayali	642,0
Total	74 094,2

Fuente: Sunat.

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

Sistema tributario regional

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

Sistema tributario municipal

- RUS

El que se sumaría al esquema actual con:

- Impuesto predial
- Impuesto vehicular
- Impuesto a la alcabala
- Impuestos a los juegos



- Impuesto a las apuestas
- Impuesto a los casinos
- Impuesto a las máquinas tragamonedas
- Impuestos de cargo directo (tasas, arbitrios, licencias, derechos, etc.)

Cabe indicar que, bajo este esquema, el Tesoro Público tendría que renunciar al 28% de la coparticipación en el impuesto a las tragamonedas y al 20% que percibe por el impuesto a los casinos. De la misma manera, el IPD buscaría otra fuente de generación de recursos, dependiendo de la estructura del gobierno. La participación que estaba destinada al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) para fiscalización ya no tendría lugar, dado que la administración del tributo pasaría a las municipalidades, que asumirían el costo del control o firmarían convenios con la Sunat para que administre directamente estos tributos.

Un elemento central en el nuevo esquema subnacional será determinar el grado de control que tendrán las regiones y municipalidades sobre **la política tributaria del sistema bajo su administración**, especialmente en la determinación de las tasas impositivas, base imponible (e.g. hechos económicos exonerados) y sujeto del impuesto (sujetos exonerados del pago). En general, la transferencia de poderes en política tributaria debe ser paulatina. Por ejemplo, en una primera etapa inicial, podría trasladarse el control amplio de la política tributaria sobre los *user charges* (véase el cuadro 2.12). En una segunda etapa, se ejercería mayor control sobre el impuesto a los casinos, tragamonedas, apuestas y juegos. En una tercera etapa, se tendría mayor control sobre la alcabala y, en una última etapa, se otorgaría mayores facultades (aunque limitadas y sujetas a coordinación nacional) sobre el impuesto vehicular y los impuestos regionales a las personas.

Cuadro 2.12
Etapas graduales hacia la autonomía tributaria

	I	II	III	IV
Tasas	IL	IL	IL	IL
Impuesto predial				LIM -
Alcabala			LIM	LIM
Impuesto vehicular			LIM	LIM
Impuesto renta regional				LIM -
Juegos, apuestas y similares			LIM	IL

IL: Autonomía ilimitada.

LIM: Autonomía limitada.

LIM-: Sin autonomía (coordinación nacional).

Elaboración propia.

Asimismo, es importante que los gobiernos subnacionales tengan control solo en el margen de las políticas tributarias de su sistema tributario, aunque con una alta dosis de coordinación y armonía, tal como lo indican las experiencias revisadas. En este sentido, debieran fijarse límites estrictos, tales como rangos máximos y mínimos para las tasas impositivas, así como prohibirse que los gobiernos regionales y municipales puedan otorgar exoneraciones de manera autónoma. En este último caso, se requeriría la aprobación del Congreso, tal como se está planteando en la Reforma Tributaria en Brasil del Ministerio de Hacienda y Casa Civil de la Presidencia de la República (2003a), para evitar situaciones de estrés debidas a la falta de control y coordinación en este campo.

La confección del nuevo sistema tributario subnacional permitiría aprovechar la oportunidad de corregir aquellos tributos municipales que han sido mal concebidos y que debieran eliminarse o modificarse. Un impuesto que estaría sujeto a eliminación (o racionalización) es el que existe para los espectáculos no deportivos, dado que no

existe razón justificada para que esta actividad reciba gravámenes mayores que otras actividades económicas, además que la recaudación no es importante. Asimismo, tendría que revisarse el actual sistema del impuesto vehicular, pues las tasas son aplicadas solamente a los vehículos con tres años de antigüedad e ignoran los costos (externalidades negativas) que la presencia de vehículos antiguos en el parque automotor genera a la sociedad.

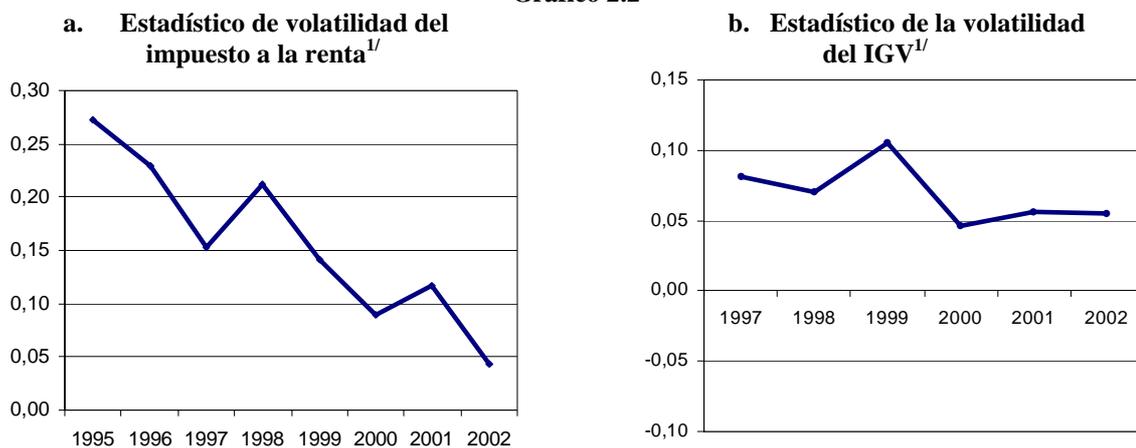
3.4.2 Sobre el esquema de transferencias intergubernamentales

Considerando los esquemas contemplados por la legislación vigente, anteriormente descritos, se plantean algunas modificaciones que podrían constituir lineamientos para establecer un nuevo esquema de transferencias, con las siguientes características: ser lo más transparente posible; que los recursos tengan cierto grado de predictibilidad; que sea soporte para enfrentar problemas de desbalances horizontales y verticales; y que no desincentive la función de los gobiernos de recaudar impuestos.

Partiendo de estas premisas, se deberían minimizar los esquemas de transferencias ad hoc (discrecionales). Por tanto, se utilizaría un esquema de transferencia basado en un *monto transferible* establecido objetivamente, a partir de un porcentaje de una fuente de recursos claramente definida, proveniente del sistema tributario vigente que administra el gobierno central. En este sentido, consideramos que los esquemas de transferencia que se establezcan tendrían como eje central (si no el único) al IGV, por varios motivos:

- Representa más del 50% de los ingresos tributarios.
- Es un impuesto cuya recaudación en el tiempo guarda mayor estabilidad que el resto de tributos. En los gráficos 2.2a y 2.2b se brinda una medición de la recaudación de los últimos siete años, a través de un estadístico de dispersión que señale la “volatilidad recaudatoria” del IGV y el impuesto a la renta (los principales tributos nacionales). Se observa que el primero es mucho más estable.
- Como complemento a lo anterior, el resto de tributos importantes (impuesto a la renta e ISC) se encuentra mayormente expuesto a modificaciones imprevistas por movimientos en los mercados internacionales, cambios de tasas (en el caso del ISC, principalmente); y, en el caso del impuesto a la renta, por el hecho de ser un tributo de periodicidad anual, cuyos resultados tributarios difieren permanentemente de los resultados económicos o contables.
- En el caso del Foncomun, el IGV ya es utilizado como base de su mecanismo de transferencia.

Gráfico 2.2



1/: El estadístico es construido a partir del promedio móvil de la raíz cuadrada de las varianzas. Elaboración propia.

Otro aspecto central en este mecanismo de transferencia de tipo coparticipativo sería determinar el porcentaje del IGV que debiera transferirse al gobierno subnacional. Este porcentaje se definiría en función del esquema de transferencia de responsabilidades, hecho que implicaría mayor o menor gasto. Si el esquema para la transferencia de funciones fuese progresivo, el porcentaje de transferencia en el nivel subnacional se elevaría a través del tiempo, hasta que encuentre un nivel definitivo y estable.



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

De este modo, el índice general de transferencia estará compuesto por los siguientes elementos para cada región o municipio: un indicador del *esfuerzo tributario*, que busca premiar a aquellas localidades que se preocupan por mejorar su función recaudatoria; un *conjunto de indicadores sociales* disponibles, oportunos, confiables y suficientes; y *la población* (que señala directamente el grado de demanda por servicios de los diferentes gobiernos).

Dada la importancia del esfuerzo tributario, que ya ha sido discutida en secciones anteriores, su respectivo indicador debiera considerar los avances relativos que realiza cada localidad en la efectividad recaudatoria de su respectivo sistema tributario (sobre los recursos directamente recaudados). En ese sentido, se propone un índice que pondera dos aspectos. El primer componente indica el cambio en los niveles de recaudación per cápita de la localidad de un periodo a otro; mientras que el segundo componente, la desviación de la recaudación per cápita de la localidad respecto de la recaudación per cápita promedio de todas las localidades. De este modo, el índice de esfuerzo tributario quedaría determinado por:

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

Donde :

R_{it} : recaudación de la localidad

Pob_{it} : población de la localidad

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

A partir de la información del Portal de Transparencia referente a la recaudación directa de los recursos en cada departamento, se construye la recaudación per cápita, tomando los datos de población proyectada del INEI para cada año, tal como se muestra en el cuadro 2.13.

Con esta información es posible construir el índice en función de la fórmula establecida, la cual arrojaría los resultados presentados en el cuadro 2.14 para los diferentes años, respecto de los cambios producidos en los esfuerzos tributarios mencionados. Los parámetros α y β , para este ejercicio en particular, han tomado valores de 0,8 y 0,2, respectivamente, dándole mayor peso al esfuerzo que realiza la localidad con respecto a su recaudación del periodo anterior. Estas proporciones pueden cambiar en función de los objetivos que se busque acentuar.

En otro ámbito de la problemática de las transferencias, a partir de la literatura, se han discutido los problemas ocasionados por la transferencia de recursos cuya fuente depende de la explotación de recursos naturales. En este sentido, el esquema de repartición del canon minero, en función de la ubicación geográfica del recurso, constituye un factor distorsionante en la asignación, en la medida que traslada la volatilidad de dichos mercados a las finanzas locales de las regiones y, al mismo tiempo, contribuye a acentuar los desbalances verticales y horizontales existentes. No obstante, considerando que la legislación vigente y las expectativas regionales dan soporte al esquema actual, debiera crearse algún tipo de mecanismo que permita reducir las distorsiones.

Habiendo realizado las precisiones respecto de los lineamientos por considerar en los mecanismos de transferencia intergubernamental, tomando como base el esquema actual, se propone la siguiente estructura para aquellas que se considera de mayor importancia:



Cuadro 2.13
Recursos directamente recaudados per cápita
 (Nuevos soles por habitante)

	1 999	2 000	2 001	2 002
01:AMAZONAS	11,5	25,6	25,4	37,8
02:ANCASH	40,7	39,6	35,6	42,4
03:APURIMAC	17,0	19,6	17,9	26,1
04:AREQUIPA	66,1	101,0	73,5	72,8
05:AYACUCHO	20,0	43,4	34,2	40,0
06:CAJAMARCA	18,7	20,4	18,6	26,0
08:CUSCO	45,1	59,5	73,0	59,9
09:HUANCAVELICA	22,6	20,9	14,2	15,3
10:HUANUCO	21,4	27,9	30,4	33,3
11:ICA	62,6	77,9	58,2	58,6
12:JUNIN	38,1	43,4	41,9	37,8
13:LA LIBERTAD	48,4	54,9	47,8	53,8
14:LAMBAYEQUE	46,1	53,8	44,9	54,4
15:LIMA	169,7	187,3	202,7	207,1
16:LORETO	34,4	38,1	32,4	32,5
17:MADRE DE DIOS	46,0	93,9	60,9	88,8
18:MOQUEGUA	108,7	121,4	74,0	64,9
19:PASCO	29,4	38,5	35,1	39,5
20:PIURA	52,2	56,1	53,0	47,9
07:PROV_CONSTITUC_DEL_CALLAO	65,8	85,0	90,2	83,6
21:PUNO	20,9	31,8	26,4	29,0
22:SAN MARTIN	26,8	28,2	26,5	35,7
23:TACNA	115,3	136,5	102,8	111,0
24:TUMBES	96,6	85,8	101,0	91,8
25:UCAYALI	31,6	37,9	29,7	38,8
PERCAPITA TOTAL	78,7	90,4	91,1	94,7
PROMEDIO	50,2	61,1	54,0	57,2

Fuente: SIAF / INEI

Foncor

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

Foncomun

- Simplificar el Fondo, considerando únicamente como base un porcentaje sobre el IGV. El resto de fuentes sería excluido.
- Mantener el Foncomun solo en el ámbito municipal.
- Reformular los criterios de repartición del Fondo, tomando como bases los criterios establecidos para el Foncor.
- La participación respecto del IGV puede seguir siendo la misma, sujeto a variación respecto de la asignación de las funciones establecidas.

**Cuadro 2.14**
Índice de esfuerzo tributario

	2000	2001	2002
01:AMAZONAS	1,59	0,86	1,27
02:ANCASH	0,90	0,85	1,08
03:APURIMAC	0,89	0,74	1,16
04:AREQUIPA	1,55	0,83	1,04
05:AYACUCHO	1,73	0,75	1,06
06:CAJAMARCA	0,86	0,75	1,11
08:CUSCO	1,24	1,25	0,86
09:HUANCAVELICA	0,76	0,56	0,81
10:HUANUCO	1,06	0,95	0,97
11:ICA	1,25	0,80	1,01
12:JUNIN	1,04	0,92	0,85
13:LA LIBERTAD	1,08	0,87	1,09
14:LAMBAYEQUE	1,10	0,83	1,16
15:LIMA	1,35	1,39	1,32
16:LORETO	0,99	0,79	0,90
17:MADRE DE DIOS	1,93	0,72	1,48
18:MOQUEGUA	1,25	0,72	0,92
19:PASCO	1,13	0,85	1,02
20:PIURA	1,04	0,95	0,89
07:PROV_CONSTITUC_DEL_CALLAO	1,31	1,16	1,02
21:PUNO	1,23	0,75	0,94
22:SAN MARTIN	0,89	0,82	1,16
23:TACNA	1,34	0,91	1,21
24:TUMBES	0,97	1,29	1,02
25:UCAYALI	1,05	0,73	1,15

Fuente: SIAF / INEI

Fuente: SIAF – INEI.

Fide

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

Esquemas de canon

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

Vaso de leche

- Se debe redefinir el programa, bajo el esquema de transferencias condicionadas, en función de objetivos específicos a alcanzar.
- Se debe individualizar claramente los resultados del esquema, de tal manera que las futuras transferencias solo podrán ser renovadas en función del cumplimiento de las metas planteadas.
- La incorporación de sanciones efectivas para los que incumplan con los objetivos establecidos, constituye un elemento para generar responsabilidades y cimentar un programa efectivo.



III. La descentralización del gasto

En el esquema clásico de Musgrave (1959), se reconoce que los gobiernos tienen tres funciones básicas: la estabilidad macroeconómica, la redistribución del ingreso y la asignación de recursos.

La función de *estabilidad macroeconómica* debe ser asumida por el gobierno nacional por varios motivos. En primer lugar, debido a la integración de los mercados de bienes y de factores y al ámbito geográfico, usualmente reducido de los gobiernos subnacionales, los esfuerzos estabilizadores se desvanecen o se trasladan a otras localidades. Por otro lado, no se cuenta con los instrumentos necesarios para lograr esta estabilidad por la inexistencia de tipo de cambio y la necesidad de tener impuestos manejados en el nivel nacional por razones de economías de escala, tal como ha sido tratado en el capítulo anterior.

La función de *redistribución del ingreso* también debe ser manejada por el gobierno nacional, dado que los intentos de los gobiernos subnacionales por lograr una redistribución de ingresos dentro de sus fronteras llevaría a una distorsión de la asignación de recursos, que, a su vez, generaría impactos negativos dentro de sus fronteras debido a la alta integración de los mercados de bienes y de factores.

La función de *asignación eficiente de recursos*, en cambio, sí debería ser compartida por el gobierno central y los gobiernos subnacionales, ya que se lograría distintas asignaciones de bienes y servicios que reflejen mejor las preferencias de los pobladores de las distintas regiones.

La asignación de las responsabilidades de gasto a los gobiernos subnacionales es, por lo tanto, la piedra angular en el proceso de descentralización. Es decir, los diferentes niveles del gobierno deberían decidir en qué, en dónde y cuánto se gasta según los distintos criterios que serán evaluados más adelante. Los beneficios de otorgar poderes a los gobiernos subnacionales se basan en el logro de una mayor eficiencia del gasto público, aunque, tanto en el nivel teórico como en el práctico, existe el peligro de deteriorar las finanzas públicas. Por un lado, los beneficios y costos de la descentralización ya han sido extensamente discutidos en la primera parte de este trabajo. Por otro lado, en cuanto al riesgo de estabilidad macroeconómica por el proceso de reasignación de responsabilidades de gasto, habría que resaltar que tanto en países de América Latina como en otros países con economías en transición, se cometieron graves errores al avanzar en la descentralización tributaria y financiera, sin haber asignado previamente responsabilidades de gasto, lo cual derivó en problemas fiscales en el nivel agregado.

1. Principios generales en la asignación del gasto

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

1.1 Criterios en la asignación de los gastos

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

i. Criterio de eficiencia

Este es el criterio fundamental y está basado en el principio de subsidiariedad o principio del beneficio. Esto quiere decir que la asignación que mejor refleje las preferencias de los contribuyentes será aquella en donde la responsabilidad de gasto recaiga en la instancia de gobierno que sea elegible por el grupo de contribuyentes que se beneficia del servicio. Es decir, este principio relaciona el tipo de bien o servicio que se provee con el área geográfica que se beneficia de dicho servicio.



Las cualidades de los bienes y servicios también son importantes para determinar qué instancia del gobierno debe proveerlos. Por ejemplo, la existencia de economías de escala, o de economías de alcance (*economies of scope*) -referidas a la posibilidad de proveer de manera agregada ciertos bienes, aprovechando economías de coordinación y de información- resultan relevantes, entre otros factores.

ii. Criterio de clara definición

Los mecanismos electorales contribuyen a que los gobiernos subnacionales se encuentren bajo un severo escrutinio de la población (que revela sus preferencias a través de los mismos). Sin embargo, este proceso de rendición de cuentas (*accountability*) fracasa si las responsabilidades de gasto no están claramente definidas y asignadas. En este último caso, el resultado final es, por un lado, la generación de conflictos permanentes entre las distintas instancias de gobierno y, por otro lado, una provisión inadecuada de los servicios públicos.

iii. Criterio de estabilidad y distribución

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

Adicionalmente, existe la necesidad de imponer estándares mínimos en la provisión de determinados servicios públicos como educación, salud, entre otros. Tal determinación de criterios mínimos no puede efectuarse en el ámbito subnacional porque podría llevar a una mayor desigualdad en el acceso a estos servicios, y afectaría negativa y permanentemente la distribución del ingreso nacional.

1.2 Determinación de las funciones

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

La esfera de la *formulación de políticas* se refiere al establecimiento de ciertos lineamientos generales, que deberían incluir estándares mínimos de calidad (o cantidad) en la provisión del gasto. Las actividades de regulación y supervisión también se incluyen en este acápite. Por otro lado, la asignación de las responsabilidades de *administrar o proveer* un servicio en un determinado nivel del gobierno, no implica necesariamente que dicho nivel sea el encargado de realizar la producción y distribución. Muy por el contrario, en función de determinadas consideraciones como eficiencia, equidad, e incluso capacidad financiera, el sector privado puede involucrarse en la esfera de la *producción y/o distribución* de servicios públicos. Este punto será tratado cuando se analice el caso de la provisión de servicios educativos.

Como *benchmark* se considera la clasificación realizada por Shah (1994), donde se incluyen instancias supranacionales en función de los tratados internacionales que suscriben los países y la pertenencia a determinada zona comercial o económica, lo que limita la capacidad de decisión de los gobiernos nacionales (véase el cuadro 3.1).

En particular, en lo referente a la formulación de políticas, se considera apropiado que las funciones de defensa, relaciones exteriores, inmigración, leyes penales y civiles, política industrial, regulación, política fiscal, recursos naturales, telecomunicaciones y transacciones financieras, sean responsabilidad de los gobiernos centrales. Sin embargo, una instancia supranacional también podría tener cierta injerencia en las últimas dos funciones. Destacan como competencia exclusiva del gobierno supranacional, las funciones de resolución de conflictos internacionales y comercio exterior, para evitar problemas entre países con distinto poderío militar⁴¹. Con relación a la inversión directa extranjera, el diseño de las políticas sería responsabilidad del gobierno nacional y de los gobiernos locales; mientras que la formulación de políticas en educación, salud, programas sociales,

⁴¹ La experiencia reciente, tanto en el nivel del comercio exterior como de resolución de conflictos, indica que las autoridades supranacionales carecen de verdadero poder de decisión.



medio ambiente, carreteras, parques y recreación, estaría a cargo de las tres instancias de los gobiernos. Asimismo, en cuanto a la seguridad ciudadana, los lineamientos se realizarían en el nivel regional o municipal, mientras que en lo que respecta a agua y desagüe, sería responsabilidad exclusiva de los gobiernos locales. Finalmente, en lo relacionado con la política monetaria y cambiaria, se debería tener la figura de una institución monetaria central independiente, que opere con autonomía para garantizar la estabilidad de los precios.

Cuadro 3.1
Asignación representativa de las responsabilidades de gasto

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

U: Responsabilidad supranacional
ICB: Independencia del Banco Central
N: Gobierno nacional

S: Gobierno estatal/ provincial
L: Gobierno local
P: Sectores de la sociedad civil/ no gubernamental

Fuente: Anwar Shah (1994).

En algunas de las actividades, tales como defensa, relaciones exteriores, aspectos legales, inmigración, entre otras, el gobierno central debería encargarse no solo de la formulación de las políticas, sino de la administración y producción del servicio. No ocurre lo mismo en lo que respecta a funciones como recursos naturales, regulación, política fiscal, entre otras, donde la provisión, administración, producción y distribución puede recaer, además, en instancias menores del gobierno. Asimismo, en muchos casos, el sector privado o entes no



gubernamentales de la sociedad civil pueden participar activamente en la producción y distribución de los bienes o servicios.

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

2. Análisis del gasto en educación

2.1 Justificación para la intervención estatal

La literatura económica reconoce al menos tres razones que justifican la existencia de un fuerte financiamiento público de la educación. En primer lugar, desde el punto de vista de la eficiencia, la existencia de externalidades en el sector educativo hace que sea necesario un fuerte subsidio público, porque estas no son internalizadas por el agente privado. Friedman (1962) enfatiza, además, el impacto positivo sobre la cultura democrática de los países; mientras que, por otro lado, Blaug (1972), sin dejar de reconocer la existencia de externalidades positivas, encuentra que el principal impacto de la educación es sobre los ingresos privados de los individuos que cuentan con mayor grado de educación.

En función de los resultados de Blaug (1972), la distribución de ingresos y la existencia de fallas de mercado se consideran como una segunda razón para justificar el financiamiento de la educación. En ese sentido, Stiglitz (2000) arguye que más importantes que las razones de eficiencia son las razones de equidad. Es decir, que los jóvenes puedan tener acceso a la educación de manera independiente de la riqueza familiar, puesto que los mercados financieros son imperfectos y no hay financiamiento para la acumulación de capital humano (para un modelo teórico de imperfecciones crediticias, crecimiento y educación, ver Carranza, 2003).

En tercer lugar, los problemas de información existentes en estos mercados justifican la intervención estatal. Barr (1993) menciona que para el público es difícil acceder a información relacionada con la verdadera calidad de los servicios educativos, lo cual genera en el gobierno la responsabilidad de intervenir en el sector. Desde esta óptica, sin embargo, el aporte del sector público no es tanto la provisión del servicio ni el financiamiento, sino establecer ciertos estándares en la educación, fijar los lineamientos generales y, vigilar y regular la obtención de tales estándares por parte de los centros educativos, independientemente del nivel (primaria, secundaria o universitaria) y del origen (público o privado)⁴².

2.2 Descentralización de la educación

En el nivel teórico, las consideraciones para pasar de un nivel centralizado a un nivel descentralizado son abrumadoras. El proceso de descentralización de la educación puede mejorar la eficiencia, transparencia, adecuación y responsabilidad en la provisión del servicio por parte de la autoridad pública, si ésta es elegida por el grupo directamente beneficiado por el servicio. El punto es qué y cómo se descentraliza. En términos generales, está claro que la educación primaria y secundaria deberían ser responsabilidad de las municipalidades; mientras que la educación universitaria o técnica estaría a cargo de los gobiernos regionales, por razones de economías de escala y por representatividad (Ahmad y otros 1997). Sin embargo, una revisión un poco más profunda nos lleva a encontrar que existen grandes diferencias en las funciones, que, incluso en el nivel de la educación primaria, conviene que el gobierno central participe en determinados aspectos.

⁴² Los problemas de selección adversa que se presentan, tanto en el servicio educativo como en los servicios de salud, señalados por Levin (1991), Levin (2001) y Barr; Falkingham y Glennester (1994), se pueden ubicar dentro del segundo grupo de razones para la intervención estatal; es decir, por motivos de equidad.



i. Lineamientos generales

Dentro de los lineamientos generales, se puede mencionar la fijación de metas escolares, el diseño curricular y los métodos de enseñanza. En la mayoría de los casos, estas labores son responsabilidad del gobierno central, que tiene la mejor capacidad para determinar estándares mínimos y evitar que se amplíen las desigualdades regionales de los niveles de educación.

Si bien es cierto que el diseño curricular está íntimamente ligado a la fijación de estándares, en países como el Perú, usualmente es recomendable que las autoridades regionales tengan cierta responsabilidad en este lineamiento para que esté en función de las diferencias regionales. Asimismo, existen “áreas grises” entre la determinación de la política educativa (lineamientos generales, propiamente) y la administración del servicio (evaluación de los estudiantes, producción y distribución de libros). Para que el contenido de los materiales educativos cumpla con ciertos requerimientos mínimos, la producción debería estar dentro del área de acción del gobierno central. Además, por la presencia de economías de escala en la producción, se aconseja también su manejo de manera centralizada. Por último, debería existir una evaluación nacional estandarizada, con el objetivo de determinar las diferencias educativas en los niveles de región, municipio y escuela. Los resultados de estas pruebas serían útiles para establecer transferencias, determinar acciones y fijar metas. Desde esa óptica, estas pruebas deberían ser administradas y controladas por el gobierno central.

ii. Administración del cuerpo docente

Dentro de la administración del cuerpo docente se considera la captación, la promoción y el pago salarial. En lo que se refiere al pago salarial, no existe mayor controversia. Incluso, en esquemas muy centralizados, como en el caso peruano, las remuneraciones son pagadas por la instancia del gobierno al que pertenece la zona escolar donde se desempeña el maestro; sin embargo, la fijación de los salarios obedece a una escala determinada en el nivel nacional.

En cambio, sí ha existido una gran controversia en cuanto a la captación y promoción. El principal opositor ha sido el sindicato gremial, que ha visto con la descentralización, por un lado, una pérdida de poder político en el ámbito nacional y, por otro lado, la posibilidad de que se generen grandes diferencias entre los maestros. En ese sentido, salvo en los países federales, donde los profesores son empleados públicos de los gobiernos intermedios, en la mayoría de los países en desarrollo, los profesores siguen siendo empleados públicos del gobierno central.

En particular, la creación de un “mercado de profesores del sector público”, donde puedan competir para acceder a un centro de trabajo, llevaría a incrementar la calidad de la educación en el nivel nacional. Sin embargo, esta etapa debería ubicarse entre las últimas dentro del proceso de descentralización de la educación, luego de que los procesos de información (sobre rendimiento escolar) hayan sido plenamente difundidos y de que se haya dado un periodo previo de capacitación y homogenización de los docentes del sector público.

iii. Infraestructura

Esta área, que comprende la construcción y el mantenimiento, es la que está más descentralizada en la mayoría de los países. Usualmente, los gobiernos regionales se encargan de la construcción y de las reparaciones mayores de los centros educativos; mientras que los gobiernos locales (municipalidades) son responsables del mantenimiento.

iv. Financiamiento educativo

Debido a las grandes diferencias entre los recursos propios que podrían captar los gobiernos subnacionales y los estándares mínimos educativos que deberían existir, se recomienda que el gobierno central otorgue el financiamiento. Existen tres grandes formas de financiamiento público: (i) el modelo centralizado de financiamiento directo, (ii) el modelo local y (iii) el modelo con generación de servicio privado.

En el primer caso, el gobierno central elabora el presupuesto de gasto público por escuela, zona o región, y asigna los montos por gastar. El servicio es generado directamente por el propio sector público. En este tipo de modelo, los resultados obtenidos en cuanto a la eficiencia y la equidad han sido bastantes insatisfactorios.

El segundo modelo, usado fundamentalmente en países con gran historia de gobiernos federales, tales como Estados Unidos, el financiamiento de los centros escolares se determina en cada una de las localidades, donde los alumnos no tienen posibilidad de elección de la escuela (zonificación) y los ingresos por concepto de recaudación de tributos en determinada localidad, sirven para financiar justamente los gastos en educación de



esta última. El problema principal de este modelo es que ha generado grandes distorsiones en términos de equidad, porque se produce un círculo vicioso entre bajos ingresos, localización de vivienda y baja calidad educativa, lo que crea una especie de *ghettos* escolares⁴³.

Finalmente, en el tercer caso, el financiamiento es público (centralizado o descentralizado), pero la producción del servicio es privada. Este esquema, propuesto en su forma original por Friedman (1962), contemplaba un sistema de cheques escolares (*vouchers*), mediante el cual las familias tenían acceso a determinado presupuesto educativo y decidían la escuela en la que estudiarían sus hijos en función de la calidad de la escuela y los costos adicionales que podría incorporar la educación. Si bien este sistema favorece la eficiencia, descuida la equidad, que debería ser igual de importante.

3. Experiencias en otros países de la región

3.1 Argentina

Argentina es un país que tiene un proceso de descentralización importante en cuanto a la asignación de responsabilidades de gasto. Sin embargo, el gobierno central mantiene dominio sobre aquellos aspectos considerados de interés nacional o de alta sensibilidad, tales como la defensa, asuntos externos, comercio internacional, regulación del comercio interestatal, política monetaria, política inmigratoria y la provisión de seguro por desempleo (véase el cuadro 3.2).

Tal como se describe en el cuadro, la educación secundaria y primaria, además del sector salud, son compartidos por los tres niveles de gobierno. A pesar de la presencia de responsabilidades compartidas entre los diferentes niveles de gobierno en la gestión de estos sectores, cabe precisar que las provincias y municipalidades tienen un control importante en la provisión del servicio a la población, así como en su financiamiento, a través de los mecanismos de transferencias.

Cuadro 3.2
Argentina: Asignación del gasto de los gobiernos federal, provincial y municipal

Gasto	Provisión del servicio	Financiamiento	Regulación
Defensa	F	F	F
Ambiente Político	F,P,M	F,P,M	F,P,M
Educación			
Primaria	P,M	P,M	F,P,M
Secundaria	P	P	F,P,M
Universitaria	F	F	F
Asuntos externos	F	F	F
Salud	F,P,M	F,P,M	F,P
Seguro de salud	F,P	F,P,M	F,P
Política inmigratoria	F	F	F
Comercio Internacional	F	F	F
Regulación del comercio interestatal	F	F	F
Justicia	F,P,M	F,P,M	F,P,M
Política Monetaria	F	F	F
Seguridad Pública			
Prisiones	F,P	F,P	F,P
Policía	F,P	F,P	F,P
Caminos	F,P,M	F,P,M	F,P
Programas de vivienda	P	F,P	
Bienestar social	F,P	F,P	F,P
Transporte			
Marítimo	F	F	F
Ferrovia rio (pasajeros)	P	F	F,P
Aéreo	P	...	F,P
Seguro de desempleo	F	F	F

F: Federal P: Provincial M: Municipal
Fuente: Schwartz y Liuksila 1997

⁴³ La experiencia educativa norteamericana ha sido analizada por Clifford y otros (1988) y por Hoxby (1996).



Según lo señalan Schwartz y Liuksila (1997), desde la mitad de los años 1970 se han hecho esfuerzos por otorgar un mayor manejo de sectores clave a los gobiernos provinciales, trasladando así mayores responsabilidades de gasto. El cuadro 3.3 muestra estos cambios; por ejemplo, se puede apreciar modificaciones sustanciales en los gastos de educación que estaban a cargo del gobierno federal y que representaban el 44%; porcentaje que a comienzos de la década de 1990 se había reducido a algo más del 20%. Esto refleja la magnitud del traslado de las mayores responsabilidades al gobierno provincial, en los niveles primario y secundario. Similar tendencia puede apreciarse en los gastos referidos a la salud, con la diferencia que el incremento fue mayor en el nivel municipal.

Cuadro 3.3
Argentina: Uso y provisión de fondos públicos para gastos seleccionados

	1983	1992	Cambio en la participación 1983 -1992	Tasa de crecimiento real durante 1983 -1992
	(En porcentaje del total)		(En porcentaje)	
Educación				
Desembolso de fondos públicos	100	100	...	28
Nivel federal	44	22	-22	-36
Nivel provincial	49	70	21	82
Nivel municipal	2	2	...	76
Sector privado	5	6	1	56
Provisión del financiamiento	100	100	...	28
Nivel federal	49	27	-22	-30
Nivel provincial	49	71	22	84
Nivel municipal	2	2	...	76
Cuidado de la salud				
Desembolso de fondos públicos	100	100	...	24
Nivel federal	17	11	-6	-19
Nivel provincial	74	74	...	24
Nivel municipal	9	15	6	114
Sector privado	...	...	...	...
Provisión del financiamiento	100	100	...	24
Nivel federal	24	14	-10	-30
Nivel provincial	67	72	5	32
Nivel municipal	9	15	6	114
Asistencia social				
Desembolso de fondos públicos	100	100	...	38
Nivel federal	19	2	-17	-85
Nivel provincial	18	37	19	188
Nivel municipal	7	9	2	82
Sector privado	56	52	-4	28
Provisión del financiamiento	100	100	...	38
Nivel federal	81	65	-16	10
Nivel provincial	12	6	14	203
Nivel municipal	7	9	2	82
Vivienda				
Desembolso de fondos públicos	100	100	...	-24
Nivel federal	18	7	-11	-70
Nivel provincial	82	93	11	-14
Nivel municipal	...	...	...	...
Sector privado	...	...	...	...
Provisión del financiamiento	100	100	...	-24
Nivel federal	84	79	-5	-28
Nivel provincial	16	21	5	-5
Nivel municipal	...	...	...	...
Infra estructura y servicios				
Desembolso de fondos públicos	100	100	...	-50
Nivel federal	68	39	-29	-72
Nivel provincial	30	57	27	-6
Nivel municipal	2	4	2	32
Sector privado	...	...	...	...
Provisión del financiamiento	100	100	...	-50
Nivel federal	72	58	-14	-60
Nivel provincial	26	38	12	-27
Nivel municipal	2	4	2	32

Fuente: Schwartz y Liuksila 1997.

La transferencia de responsabilidades de gasto en las áreas descritas, en la mayoría de los casos, no afectó inicialmente el financiamiento, pues de hecho el gobierno federal continuaba proveyendo recursos a través del sistema de coparticipaciones y transferencias. Sin embargo, se debe mencionar que, a medida que transcurría el



tiempo, la presencia de presiones por los gastos sectoriales –principalmente por sueldos y pensiones– llevó a las provincias a recurrir al sistema financiero, ‘colateralizando’ sus futuros ingresos por coparticipaciones. Esta decisión generó, a su vez, presiones sobre su manejo presupuestario que se trasladaron, con mayor fuerza, al gobierno federal.

Cabe indicar que la situación generada por los gastos en los sectores de salud y educación, dadas las presiones mencionadas, fueron restando importancia (y recursos) a otros sectores; tal es el caso de los programas de viviendas públicas y los proyectos de inversión en infraestructura, cuyas participaciones disminuyeron considerablemente. Por otro lado, es importante mencionar que el gasto del gobierno federal continuó manteniéndose en niveles similares, debido al mayor peso que fueron adquiriendo las pensiones públicas, problemática que vale la pena resaltar en esta sección.

Según Dillinger y Webb (1999b), el mayor peso de las pensiones obligó a desviar parte de la coparticipación (a partir del Pacto Fiscal I) hacia el Sistema Nacional de Pensiones, aprovechando una coyuntura de ingresos fiscales. Así, el 15% del total de impuestos sujetos a coparticipación fue destinado a la transición de la seguridad social, pero el gobierno federal se “ató de manos” al garantizar a las provincias un mínimo en los pagos coparticipativos, hecho que funcionaba bien en tanto se diera el crecimiento de los ingresos. Al mismo tiempo, se reformó el fondo de pensiones, que estaba a cargo de cada provincia. El motivo de los cambios fue el temor de que la insostenibilidad comprobada llegara a afectar al gobierno federal. De esta manera, este comenzó a hacerse cargo del sistema de pensiones de las provincias, aunque dejó importantes indefiniciones en el campo de los gobiernos provinciales, lo cual llevó a un incremento continuo de los gastos por concepto de este rubro. Este problema acompañó a Argentina hasta el final de la crisis de 2000 y se solucionó parcialmente con el establecimiento de recortes, dada la situación de bancarrota del país.

3.2 Brasil

En el caso de Brasil, se puede observar que la Constitución de 1988 (el eje del proceso de descentralización en este país) asignó, relativamente, pocas funciones exclusivas a cada nivel de gobierno. Ésta reservó para el nivel federal las funciones tradicionales: asuntos externos, control de la oferta monetaria y del sistema financiero, etc.; y para el nivel estatal y municipal, la provisión de la policía y de otros servicios de seguridad (véase el cuadro 3.4). Sin embargo, en la práctica, hay una clara tendencia hacia la descentralización de los gastos públicos. Según indican Dillinger (2002) y Ter-Minassian (1997a), este hecho es más una respuesta al estrés fiscal del presupuesto federal, que el resultado de una planeada y ordenada transferencia de responsabilidades. De esta manera, se puede observar que el gobierno federal ha reducido su peso en el total de gastos durante la última década, concentrando sus funciones fundamentalmente en seguridad social, administración general y pagos de intereses de la deuda. El gasto de los Estados está centrado en la administración general, educación, asistencia social y salud; mientras que el gasto municipal, básicamente, en la administración general, políticas de vivienda, educación primaria, salud y transporte público.

No obstante los avances en la asignación de gastos a los gobiernos subnacionales, Dillinger (2002) llama la atención sobre la pérdida de responsabilidad como consecuencia de la ausencia de una clara definición de funciones entre los gobiernos estatales y municipales. Tradicionalmente, el debate sobre el federalismo en Brasil se ha centrado en la transferencia de los recursos entre los tres niveles de gobierno, lo que refleja la larga tradición de “paternalismo y clientelismo en los políticos brasileños (y del resto de América Latina)” Dillinger (2002: p.25).

La Constitución brasileña define las responsabilidades en cada nivel de la administración pública: al gobierno federal le corresponde la defensa nacional, seguridad social, emisión de dinero, entre otros. Sin embargo, también delimita algunas responsabilidades simultáneas a los gobiernos federal y estatal (impuestos, educación, legislación, etc) y especifica que la ley federal estará limitada a “normas generales”, pero prevalecerá en caso de conflicto con la legislación estatal. Los límites de las responsabilidades funcionales de los gobiernos federales están relativamente claros; por ejemplo, en materia de seguridad es responsable de la defensa nacional, mas no de la seguridad doméstica.



Cuadro 3.4
Brasil: Asignación del gasto

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

F = Federal S = Estatal L = Local

Fuente: Ter-Minassian 1997c

En cambio, la división de responsabilidades entre los Estados y las municipalidades es ambigua. Pareciera que los estados gozan de poder plenipotenciario, limitado solo a los poderes asignados específicamente al gobierno federal; mientras que los municipios, por ejemplo, aunque son responsables de la educación primaria y la salud, tienen la opción de recibir ayuda técnica y financiera de los niveles más altos de gobierno. Es decir, en la práctica, los gobiernos estatales siguen desempeñando un papel predominante.

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

No obstante, se han observado algunos esfuerzos sectoriales por definir mayores responsabilidades –y definiciones– en algunos niveles de gobierno, a través de la promulgación de algunas iniciativas legislativas. Así, en el campo de la salud y la educación se ha evidenciado una importante “ola municipalizadora”. Como ejemplo, basta mencionar la enmienda constitucional 14, que establece cambios importantes en el sistema de educación: los gobiernos estatales deben asignar el 15% de sus dos principales recursos financieros –el impuesto a la circulación de mercancías (ICMS) y el FPE (Fondo de Participación Estatal)– a un fondo especial de educación primaria. Asimismo, las municipalidades deben contribuir con un porcentaje similar del ICMS y del Fondo de Participación Municipal (FPM). Si la suma de la contribución municipal y estatal dividida por el número de estudiantes de nivel primario es menor que el estándar, el gobierno federal completa la diferencia. El total del fondo educacional es distribuido entre los Estados y sus municipalidades, sobre la base del nivel de estudiantes inscritos. El objetivo de la reforma es crear un fuerte incentivo de financiamiento a los municipios, para que asuman la responsabilidad de las escuelas estatales; de lo contrario, perderían el FPM o ICMS.



3.3 Colombia

En Colombia, en 1986, las municipalidades tenían la responsabilidad de construir y mantener colegios, hospitales y brindar servicios de agua, así como la construcción de caminos. Si bien el situado fiscal⁴⁴ ha proveído siempre la mayor parte de los ingresos de los departamentos, la ley le otorgó poco ámbito de acción para gastar sus propios recursos: (i) 60% del situado es para la educación, (ii) 20% para la salud y (iii) 20% para otros sectores. Desde 1995, los departamentos pueden disponer, como mejor les parezca, el dinero del situado entre los sectores. En cuanto a las municipalidades, la repartición de los ingresos es menos estricta: (i) 30% es para la educación (infraestructura y equipos), (ii) 25% se destina a la salud, (iii) 20% para la provisión de agua, (iv) 5% a la educación física y (v) 20% al bienestar, servicio de deuda y otros.

Sin embargo, en la práctica, las transferencias no son tan restrictivas. La asignación de algunas funciones depende del establecimiento de una adecuada capacidad de administración (véase el cuadro 3.5). En educación, a los departamentos se les asignó la responsabilidad de manejar escuelas; en salud, se incluyó la reforma de la estructura de la provisión de salud del sector público con el fin de desviar el gasto en salud del lado de la oferta hacia el lado de la demanda. Para asumir la administración de salud y educación, se requería una acreditación. Los requisitos para conseguirla eran: un sistema funcional de información, un programa de desarrollo para cada sector, la aprobación de la asamblea departamental de reglas y procedimientos para la distribución de fondos, la adopción de un plan de alcance, y acuerdos en los contratos con los respectivos ministerios e instituciones. Si no lo lograban, los servicios seguían siendo proveídos directamente por el gobierno nacional. En el análisis de la descentralización en Colombia, se debe tener en cuenta que las competencias asumidas por los departamentos y municipios están estrechamente relacionadas con el área sectorial. Así, se observa que las entidades territoriales son responsables del gasto público en los sectores de salud y educación, los cuales serán tratados con mayor detalle debido a su importancia.

Cuadro 3.5
Colombia: Competencias generales según niveles de administración

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

Fuente: Bès y otros 1998.

En general, la descentralización en materia de educación y salud se diseñó para implementarse de manera gradual: primero, en el nivel departamental y luego, en el municipal, siempre y cuando se hubiera cumplido con un conjunto de condiciones conocido como el mecanismo de la certificación. Tanto en salud como en educación, el proceso efectivo de descentralización comienza en 1994, pero hasta el momento en que finalizó esta investigación, se carece de indicadores que permitan una evaluación de los avances.

Salud y educación constituyen los ejes fundamentales de la asignación de gastos en el esquema descentralizado colombiano. Para el resto de sectores, existen consideraciones específicas que son detalladas en el cuadro 3.6 y tienen en cuenta las funciones en los diferentes niveles de gobierno.

⁴⁴ Es el porcentaje de los ingresos corrientes del gobierno central, que es cedido a los departamentos, el Distrito Capital, y los Distritos Especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, para la atención directa, o a través de los Municipios, de los servicios que se le asignen.



Cuadro 3.6
Colombia: Distribución de competencias por niveles de gobierno

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

Fuente: Ahmad y Baer (1997) p. 450.



4. Lineamientos sobre asignación de gastos para el Perú

4.1 Situación actual del gasto público descentralizado

El presupuesto asignado a los gobiernos regionales en el año 2003, representó el 21,56% del gasto total y el 4,49% del PBI (es decir, asciende en términos nominales a S/. 9 598 millones), cifra relativamente significativa para un proceso gradualista y que se compara favorablemente en términos internacionales (véase el cuadro 3.7). Los gobiernos regionales, sin embargo, no tienen control sobre el total de estos montos, pues son las Direcciones Regionales de los distintos ministerios las que manejan buena parte de estos recursos. Es decir, en el presupuesto de 2003 existía un alto grado de desconcentración, pero no de devolución, lo cual implica cierta subordinación de los gobiernos regionales a la administración central en sectores clave que deberían ser responsabilidad de dichos gobiernos.

Cuadro 3.7
Perú: Presupuesto de los gobiernos regionales

Rubro	Monto (miles de S/.)	Porcentaje		
		Presupuesto Regional	Presupuesto de la República	PBI
Gasto corriente	4 600 393,1	47,93	10,33	2,15
Sede	243 136,2	2,53	0,55	0,11
Direcciones regionales	4 357 256,9	45,40	9,79	2,04
Gasto de capital	3 809 672,3	39,69	8,56	1,78
Sede	358 232,0	3,73	0,80	0,17
Direcciones regionales	78 040,3	0,81	0,18	0,04
Con cargo a gasto tributario	3 373 400,0	35,15	7,58	1,58
Otros gastos de capital	61 392,3	0,64	0,14	0,03
Sede	29 959,1	0,31	0,07	0,01
Direcciones regionales	31 433 236,0	0,33	0,07	0,01
Gasto previsional	1 126 420,7	11,74	2,53	0,53
Sede	26 529,4	0,28	0,06	0,01
Direcciones regionales	1 099 891,3	11,46	2,47	0,51
Total	9 597 878,4	100,00	21,56	4,49

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Presupuesto de la República 2003.

Elaboración: Consejo Nacional de Descentralización.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que existen otros elementos sobre los cuales el grado de discrecionalidad es muy reducido o inexistente. Así, por ejemplo, las Direcciones Regionales son responsables de buena cuenta del gasto de capital y de los gastos previsionales asignados para el pago de las pensiones de trabajadores jubilados (que llega al 12,5% del gasto total asignado a las regiones); no obstante, en la actualidad los gobiernos regionales solo tienen poder discrecional sobre S/. 658 millones, lo que representa el 6,85% del presupuesto regional o el 0,31% en términos del PBI (véase el cuadro 3.8).

Cuadro 3.8
Perú: Recursos reales de los gobiernos regionales

Rubro	Monto (miles de S/.)	Porcentaje		
		Presupuesto Regional	Presupuesto de la República	PBI
Sede	657 856,7	6,85	1,48	0,31
Sede con gasto tributario	4 031 256,7	42,00	9,06	1,89
Direcciones regionales	5 566 621,7	58,00	12,50	2,60

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Presupuesto de la República 2003.

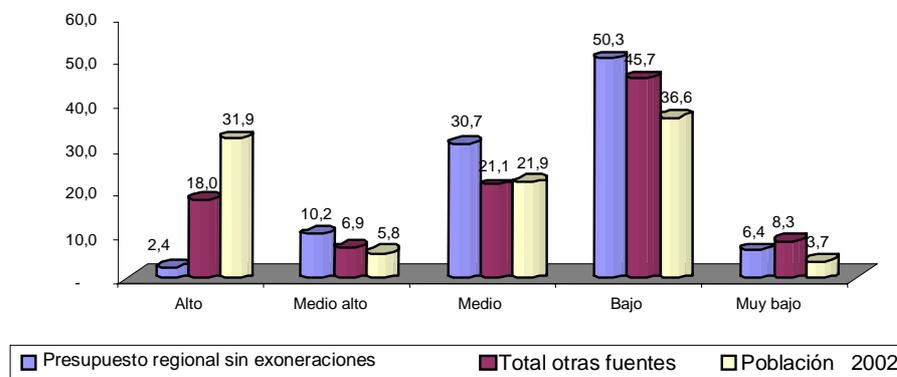
Elaboración: Consejo Nacional de Descentralización.

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

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

Un aspecto importante a recalcar es que la asignación presupuestal por departamentos, como otra fuente de financiamiento a regiones y municipios, da prioridad a aquellos de menor nivel de desarrollo, que cuentan con una proporción mayor del presupuesto que la población nacional. Tal como se observa en el gráfico 3.1, los departamentos de nivel de desarrollo ‘muy bajo’ y ‘bajo’, que cuentan, respectivamente, con 3,7% y 36,6% de la población del país, les ha correspondido 6,4% y 50,3% del presupuesto asignado a los departamentos (excluidas las exoneraciones). En cambio, al departamento de Lima, que alberga a 32% de la población nacional, se le ha concedido solo el 2% del presupuesto asignado a los departamentos. Situación similar es la del presupuesto de las otras fuentes, las que han asignado al estrato ‘muy bajo’ y ‘bajo’, 8,3% y 45,7% del total presupuestado; mientras que a Lima, el 18%⁴⁵.

Gráfico 3.1
Perú: Participación en el presupuesto departamental
según nivel de desarrollo de los departamentos
 (En porcentajes del total asignado a cada rubro)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – Presupuesto de la República 2003.
 Elaboración: Consejo Nacional de Descentralización.

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

⁴⁵ La clasificación es como sigue: nivel ‘alto’ incluye a Lima; nivel ‘medio alto’ incluye a Tacna, Arequipa y Moquegua; nivel ‘medio’ incluye a Ica, La Libertad, Lambayeque, Junín, Tumbes y Ancash; nivel ‘muy bajo’ incluye a Ayacucho y Huancavelica y el resto se ubican en el nivel ‘bajo’.



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

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

La Ley N° 27783 establece las competencias –de carácter exclusivo y compartido– que corresponden a cada una de las instancias del gobierno. Una somera revisión pone en evidencia la multiplicidad de competencias y la existencia de grandes “áreas grises” que podrían generar conflictos intergubernamentales. Si bien es cierto que la teoría revisada anteriormente aconseja descentralizar todo gasto cuya provisión no presente economías de escala ni tenga calidad de bien público nacional, debería haber una delimitación más clara de las responsabilidades.

4.2 Estrategia de descentralización del gasto público

En esta sección se plantea una estrategia para traspasar las funciones y competencias que deberían estar bajo el ámbito de los gobiernos subnacionales, lo cual involucra la autonomía de estos gobiernos en las decisiones de gasto. En vista de la complejidad del tema y de la conveniencia de abordar el traspaso de manera puntual, región por región y sector por sector, se plantea una estrategia general sin ahondar en detalles.

Adicionalmente, habría que mencionar que este proceso debería llevarse a cabo atendiendo a cuatro principios básicos: (i) *principio de la gradualidad*, la transferencia debe ser gradual y progresiva para asegurar una adecuada provisión del servicio público, minimizando los problemas de ineficiencias que surgen en todo proceso de transferencia; (ii) *principio de selectividad*, el proceso de transferencia debe tener en cuenta la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales; (iii) *principio de consenso*, las transferencias de las competencias deberán estar regidas por el consenso de los niveles de gobierno involucrados en las transferencias, de tal forma de evitar conflicto entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales o entre los mismos gobiernos subnacionales; y (iv) *principio de provisión*, toda transferencia de responsabilidades deberá ir acompañada de transferencia de recursos financieros, técnicos y humanos que garanticen la adecuada provisión del servicio.

Para cumplir con estos principios, se plantea una estrategia de transferencias de funciones y competencias en cuatro grandes etapas. La primera es la etapa de las precondiciones, la segunda es la etapa de la ejecución y administración; la tercera etapa es la reforma y la cuarta etapa es la de coordinación de políticas y lineamientos.

4.2.1 Etapa I: etapa de las precondiciones

Las transferencias de funciones y competencias deberían estar regidas por el establecimiento de un sistema de control y seguimiento que tenga tres niveles: (i) un nivel de control *ex ante* y permanente, que debería consistir en un subsistema de acreditación de los gobiernos subnacionales; (ii) un nivel de seguimiento, donde se mida la gestión de los gobiernos subnacionales a través de dos mecanismos, el establecimiento de acuerdos de gestión y la medición de indicadores de gestión; y (iii) un nivel final de control *ex post*, que consistiría en un sistema de rendición de cuentas.

Antes de pasar a discutir el detalle de cada uno de estos componentes, habría que resaltar que la adopción de estos sistemas de control y seguimiento del gasto público, orientados a lograr una gestión por resultados en la administración pública en el nivel subnacional, deberían ser parte de un proceso de reforma y modernización general del Estado; que debería incluir a la descentralización como un componente más. Precisamente, tal como se ha afirmado anteriormente, una gran debilidad del proceso de descentralización es que se le considera como



un proceso independiente del proceso de reforma del Estado, sobre el que no se han registrado avances concretos e incluso podrían no realizarse.

4.2.1.1 Sistema de acreditación

La acreditación es un procedimiento por el cual se establecen los requerimientos mínimos de calidad que reúne una institución o entidad. En ese sentido, debería existir una evaluación externa que determine el grado de cumplimiento efectivo de aquellos requisitos mínimos. Para apoyar a los gobiernos subnacionales deberían establecerse sistemas de autoevaluación, así como de orientación, para alcanzar la certificación correspondiente. El objetivo de implementar este sistema es evitar que la transferencia de competencias y funciones del gobierno central a los gobiernos subnacionales, genere un deterioro en la calidad de la provisión del bien o servicio público.

4.2.1.2 Medición de la gestión

Parte importante del seguimiento consiste en una medición constante y permanente de la gestión pública. La medición de la gestión pública es particularmente difícil, debido a la multiplicidad de objetivos que persiguen las instituciones públicas, la heterogeneidad del servicio, las interdependencias existentes entre las distintas instituciones y el hecho de que muchos productos públicos no tienen una base monetaria o cuantificable (por ejemplo, la existencia de una buena regulación no es reducible a una cantidad monetaria). Por eso, la medición de la gestión pública debe realizarse de manera indirecta, a través de la suscripción de acuerdos de desempeño y del uso de ciertos indicadores de gestión. Cabe resaltar que los acuerdos de desempeño implican el uso de indicadores.

Acuerdos de gestión

La firma de acuerdos de gestión o desempeño entre el CND y los gobiernos subnacionales permite asegurar que la “calidad” de los servicios públicos se mantenga en el tiempo. La supervisión permanente del cumplimiento de los acuerdos de desempeño será realizada por las entidades independientes que se encargan de los procesos de acreditación, de tal forma de establecer una especie de “acreditación permanente”.

Indicadores de gestión

Deben cumplir con las siguientes condiciones: (i) representatividad, debe existir una vinculación directa entre el indicador y la meta deseada, (ii) precisión, no debe haber ambigüedad en la interpretación del indicador, (iii) congruencia, los diferentes indicadores serán consistentes entre sí, (iv) independencia, los indicadores no estarán sujetos a influencias externas, (v) accesibilidad, los indicadores deben ser de fácil disponibilidad, bajo costo y no susceptibles de ser manipulados o adulterados, entre otras. Asimismo, la elaboración de un sistema armónico de indicadores debe incluir tres dimensiones: económica-administrativa, eficiencia y eficacia.

4.2.1.3 Rendición de cuentas

La última esfera dentro del sistema de control y seguimiento es el monitoreo *ex post*. Esta etapa, en la que existe cierto control entre los poderes del Estado y fundamentalmente del ciudadano, es clave para lograr una administración pública eficiente. Luego de finalizado el ejercicio y los plazos otorgados para la consecución de ciertos objetivos cuantificables, debe existir un proceso de rendición de cuentas que implique, básicamente: (i) la presentación de un reporte que contenga información sobre el desempeño y la consecución o no de los objetivos, y (ii) la asunción de la responsabilidad de los resultados obtenidos, ante los ciudadanos y los órganos de control tradicionales. Es decir, los gobiernos subnacionales no solo deben informar a la ciudadanía sobre las acciones y los resultados obtenidos, sino básicamente que se deriven denuncias y sanciones, si la gestión no ha sido realizada de acuerdo con la ley.



El enfoque de rendición de cuentas y control ciudadano implica que el ciudadano asume un doble papel: por un lado, como cliente –se ubica al final de la cadena– y, por el otro, como “principal” o stockholder –se ubica al inicio de la cadena–. Es evidente que, para que la rendición de cuentas sea efectiva, deben existir los canales de comunicación adecuados, así como un fácil y rápido acceso a la información.

4.2.2 Etapa II: etapa de ejecución y administración

Una vez determinados los gobiernos regionales que están en condiciones de asumir responsabilidades de gasto, estos se irán descentralizando en función de las competencias y funciones de las direcciones regionales. En general, se debería seguir la plantilla de Shah (1994) para la asignación de las competencias y responsabilidades. Por ejemplo, en el sector educación, los gobiernos regionales serían responsables de decidir sobre la contratación, promoción y remoción de los profesores; encargarse de la administración de los centros educativos en los niveles primaria, secundaria y superior no universitaria; decidir sobre la construcción de nuevos colegios, el mantenimiento; entre otras. Por otro lado, existen algunas funciones que se compartirían, como la designación del currículo (que tendría cierto componente particular de la región), la distribución de los textos escolares; etc. Otras funciones y responsabilidades, en cambio, continuarían bajo el control del gobierno central –en particular, dada la complejidad del tema, la estructura salarial se determinaría nacionalmente– y del Ministerio de Educación –las actividades de supervisión de los colegios, el establecimiento de estándares mínimos, etc.–.

4.2.3 Etapa III: etapa de la reforma

En esta etapa, el proceso de descentralización debería engarzarse con el proceso de reforma del Estado, aspecto que en la actualidad no se contempla. Además, los gobiernos subnacionales en estrecha coordinación con el gobierno central irán modificando sus funciones y competencias, tanto en las áreas de administración como en la de provisión y distribución de los bienes y servicios públicos. En esta etapa es fundamental que se avance de manera gradual y selectiva, con el fin de evitar disrupciones en la provisión de bienes y servicios públicos. Por ejemplo, si se discute el caso del sector educación, se puede contemplar una reforma que incorpore al sector privado en la provisión del servicio. En ese sentido, se debería apuntar hacia un esquema de cheques escolares (*vouchers*) como mecanismo de financiamiento. De esta forma se generarían mecanismos de competencia entre los centros educativos por captar estudiantes, se reducirían los costos de monitoreo del gobierno (trasladándolo al propio beneficiario del servicio) y se incrementaría la eficiencia del gasto (mejor nivel educativo por alumno financiado). En esta línea, problemas complicados como la creación de una carrera magisterial regional y la determinación de escalas salariales quedarían resueltos por la activa participación de las fuerzas del mercado, sujeto a un mínimo de remuneración (debido al fuerte desequilibrio existente actualmente en el mercado laboral de profesores).

4.2.4 Etapa IV: etapa de coordinación de políticas

En una última etapa se debería incluir la participación de los gobiernos regionales en las actividades de determinación de los lineamientos nacionales, en cada uno de los sectores. Por ejemplo, en el sector educación esto implicaría que los gobiernos regionales participen en la fijación de estándares mínimos, coordinación de los lineamientos de la política educativa, etc; de tal forma que la política educativa nacional refleje las preferencias de los representantes regionales. Esta última etapa requiere la existencia de un foro de coordinación, que actualmente no existe, y una gran madurez política de los gobiernos subnacionales, que se esperaría poder alcanzar en el mediano plazo.



IV. Factores institucionales del endeudamiento subnacional

El principal “talón de Aquiles” de la descentralización es, indudablemente, el riesgo de generar un desequilibrio fiscal importante. Tanzi (1996) arguye que los resultados agregados son negativos, pues los potenciales beneficios, en términos de equidad y eficiencia, son bastante menores comparados con el problema del deterioro en las finanzas públicas nacionales. Por ello, en la literatura se reconoce (Lane 1993; Ter Minassian 1997c) la necesidad de acompañar los procesos de descentralización con cierta arquitectura institucional, que permita reducir la posibilidad de generar tal desequilibrio fiscal.

1. Enfoques relacionados con el endeudamiento subnacional

Una de las formas de evitar los desequilibrios fiscales en los países que emprenden procesos de descentralización es imponer límites o restringir la capacidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales. De esta forma, se espera que estos mantengan presupuestos equilibrados o cercanos al equilibrio, debido a la imposibilidad de emitir deuda.

Existen dos temas importantes que se plantean con esta restricción de “caja” que se impone a dichos gobiernos. En primer lugar, se presupone que estos gobiernos no tienen capacidad de creación de medios de pagos (dinero), lo cual es una ilusión. Así, por ejemplo, en la reciente experiencia Argentina, los gobiernos subnacionales creaban instrumentos financieros que se podían utilizar para pagar impuestos locales, con lo cual, de facto, se le otorgaba la función de circulación como dinero en las áreas geográficas respectivas. En segundo lugar, existe un *trade-off* entre la estabilidad de las cuentas fiscales y la estabilidad del gasto. De este modo, mientras más estrictas sean las regulaciones sobre endeudamiento público, los gobiernos subnacionales tenderán a despreteger los programas de gasto social, -educación, salud y protección social-.

Siguiendo a Ter-Minassian (1997c), existen cuatro grandes enfoques de limitación del endeudamiento de los gobiernos locales: (1) límites impuestos por la disciplina de mercado, (2) cooperación de las diferentes instancias del gobierno para implementar los controles de endeudamiento, (3) controles basados en reglas y (4) controles administrativos directos. Cabe señalar que la aplicación de estos enfoques no es excluyente. En el cuadro 4.1 se presenta un resumen de los esquemas seguidos en distintos países.

1.1 Disciplina de mercado

Este enfoque no impone ninguna restricción de endeudamiento a los gobiernos subnacionales. Su única limitante es la capacidad de endeudamiento que le otorguen los mercados de capitales. En general, la literatura (Lane 1993) reconoce que para el buen funcionamiento de este esquema es necesario lo siguiente: (a) que existan mercados financieros muy desarrollados, sin excesivas regulaciones que favorezcan el endeudamiento público (tales como requerimientos prudenciales diferenciados), (b) que no exista, ni explícita ni implícitamente, la percepción que el gobierno central rescatará a los gobiernos subnacionales, (c) que la información de las finanzas públicas locales sea adecuada y de fácil acceso por el mercado, y (d) que los gobiernos establezcan lineamientos internos institucionales que limiten el endeudamiento, para evitar los excesos que se cometen en épocas previas a las elecciones.

Este esquema fue adoptado por Canadá en sus inicios y también por Brasil, que en un primer momento no imponía ninguna limitante al endeudamiento de los gobiernos locales. En el primer caso, Krellove, Stotsky y Vehorn (1997) mencionan que, a pesar del desarrollo del mercado financiero en Canadá, el estricto seguimiento por parte de las agencias de *rating* de la capacidad de pago de los gobiernos subnacionales y la relativa disciplina que imponen los mercados, los resultados no han sido del todo positivos y se reconoce que existe un rezago en el mercado en cuanto a la capacidad de pago, que favorece el sobreendeudamiento de las provincias. Para el caso de Brasil, analizado entre otros por Braun y Tommasi (2002), Ter-Minassian (1997c), este esquema de disciplina de mercado no funcionó, debido a la posibilidad que tenían los Estados, desde inicios de los años 1960, de endeudarse tanto en los mercados domésticos como internacionales, que los llevó a sobreendeudarse.



Cuadro 4.1
Controles de préstamos subnacionales en países seleccionados

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

Fuente: Ter-Minassian 1997a

1.2 Enfoque cooperativo de controles del endeudamiento

Bajo este esquema, los gobiernos subnacionales se involucran conjuntamente con el gobierno central en la determinación de ciertas metas macroeconómicas. Como resultado de esta colaboración conjunta, se deben cumplir algunos compromisos de comportamiento respecto de variables como el déficit y el endeudamiento. Tal es el caso de los países escandinavos y Australia. En algunos países se llevan a cabo negociaciones bilaterales (gobierno central-gobierno subnacional) o multilaterales (como en Australia), con el objetivo de determinar dichas metas.



Si bien es cierto que este esquema presenta múltiples ventajas frente a uno no cooperativo como el anterior, no es muy eficiente para evitar que los países ingresen en un proceso de crecimiento desmedido del endeudamiento. Los principales defectos de este enfoque son dos: (a) la existencia de mecanismos de coordinación puede llevar a acrecentar la idea de que el gobierno central podría estar avalando, implícitamente, la deuda asumida por instancias inferiores de gobierno, y (b) el proceso de negociación entre las distintas instancias del gobierno puede derivar en que las discusiones técnicas se vean entorpecidas por consideraciones políticas, especialmente en épocas preelectorales y electorales.

1.3 Enfoque basado en reglas

Especialmente aquellos países que han salido de procesos de desequilibrios fiscales importantes se han inclinado por seguir alguna variante de este esquema. Por lo general, los países optan por una combinación de las siguientes reglas:

- i. Reglas de “capacidad”*, dentro de las cuales se fijan topes para el servicio de la deuda con respecto a los ingresos locales, o con respecto al ahorro corriente de las provincias o regiones. Algunos de los países que cuentan con algún tipo de estas reglas son Italia, España, Japón, Brasil, Colombia, entre otros.
- ii. Reglas de endeudamiento*, se fijan topes a la deuda con relación a una variable de escala (usualmente los ingresos). Brasil, Italia y recientemente Colombia, son los países que aplican esta regla.
- iii. “Regla de oro”*, donde, sobre la base de la antigua teoría del crecimiento, se establece que solo los gastos en capital deberían ser financiados con endeudamiento, mientras que los gastos corrientes son financiados con ingresos. Las reglas de este tipo han sido adoptadas por países como Canadá, EE UU y Austria, entre otros.
- iv. Presupuestos balanceados*, se exige que los gobiernos locales aprueben presupuestos balanceados. Esta práctica es común en países como Canadá, EE UU, entre otros.

La principal ventaja de este enfoque es que mantiene bien controlado el desempeño fiscal y financiero de los gobiernos locales, aunque a costa de reducir su discrecionalidad. Adicionalmente, evita los problemas de negociación, así como el incentivo de expectativas que respalden la idea de que el gobierno central asumirá la deuda de los gobiernos locales. En la práctica, sin embargo, los problemas se han presentado porque los gobiernos locales buscan innumerables formas de evadir las reglas, y porque estas resultan siendo demasiado blandas. Así, por ejemplo, para evitar la “regla de oro” se usa la reclasificación de los gastos corrientes en gastos de capital, el uso de crédito con proveedores (extremadamente difícil de monitorear), o el uso de instrumentos especiales para incrementar la deuda (tales como empresas de los gobiernos locales).

1.4 Enfoque basado en el control directo

Otro de los esquemas consiste en fijar y determinar el endeudamiento de los gobiernos subnacionales directamente desde el gobierno central, que no solo se encarga de autorizar el endeudamiento (control *ex ante*), sino también de monitorear el uso de los recursos financieros (control *ex post*). Este tipo de esquema es usual en países centralizados y en aquellos donde el proceso de descentralización fiscal no ha comenzado o es muy incipiente.

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



2. Entre restricciones “blandas” y el problema del compromiso

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

2.1 “Restricciones presupuestales blandas”

Este término fue acuñado por Kornai (1986) cuando describía los incentivos perversos que tienen las empresas públicas a incurrir en pérdidas porque así se incrementaban los subsidios del gobierno central. Empieza a ser usado en la literatura de descentralización fiscal para describir la situación en la cual un gobierno local puede incrementar su acceso a fondos o recursos adicionales mediante un aumento excesivo de su gasto. Esta situación se presenta cuando no existe un fondo fijo y determinado *ex ante* para los gobiernos locales o cuando las expectativas de rescate por parte del gobierno central generan un incentivo a sobreendeudarse.

2.2 Rescates y “riesgo moral”

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

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

3. Experiencia con reglas fiscales en países de la región

Las reglas fiscales, entendidas en su acepción más amplia (Kopits y Symansky 1998), son restricciones permanentes en la política fiscal, expresadas en términos de un indicador del desempeño fiscal –como el déficit presupuestario del gobierno, préstamos, deuda, etc.– y pueden incluir, además, determinadas pautas de procedimientos para la elaboración y ejecución del presupuesto. Estas reglas fiscales no deben ser vistas como reglas impuestas por un planificador social para limitar la imprudencia fiscal, más bien deberían enfocarse como ciertas pautas de comportamiento fiscal que un agente con cierto poder (gobierno central) impone al resto de los actores (tanto el mismo gobierno central como otras instancias del gobierno) o como el resultado de acuerdos y compromisos entre los actores, donde el marco institucional es primordial.

3.1 Argentina

Para Porto y Sanguinetti (2001), el problema fiscal en Argentina se presenta porque, si bien las provincias cuentan con un gasto descentralizado, se mantiene una recaudación tributaria centralizada, por lo que es necesario crear un mecanismo de transferencia. En este caso, el acuerdo Federal de Participación Tributaria se convirtió en el centro de los problemas argentinos. Esta deficiencia se tradujo en los desequilibrios fiscales esperados: déficit fiscales altos y endeudamiento creciente de los gobiernos subnacionales, financiamiento procíclico de los gobiernos subnacionales, impuestos locales ineficientes, recaudación local pobre, entre otros.

Como parte del programa de estabilización económica, debido al creciente déficit fiscal y a la presión del servicio de la deuda, Argentina adopta la Ley de Solvencia Fiscal en 1999. Esta ley propone llegar a un



presupuesto balanceado en el nivel de gobierno para el año 2003. Entre las principales medidas que incluía tenemos: (a) límites cuantitativos para el déficit fiscal del gobierno, (b) límites para el crecimiento de los gastos y (c) la implementación de medidas de transparencia para aumentar la disponibilidad de información sobre las finanzas públicas. Sin embargo, por problemas de constitucionalidad, la ley no regía para los gobiernos subnacionales, aunque se sugería seguir ese mismo comportamiento.

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

En el nivel subnacional, aunque las provincias siguieron las mismas reglas de solvencia fiscal, los resultados difirieron entre ellas. Solo cinco de las once provincias que impusieron fuertes restricciones al déficit presupuestario, realmente cumplieron con el objetivo; mientras que solo tres de las ocho provincias que impusieron restricciones al gasto cumplieron con ellas en el año 2000. En conclusión, en Argentina se impusieron reglas fiscales, pero estas no incluían severas sanciones para los infractores, lo que ocasionó la ausencia de un compromiso serio y la violación de tales reglas.

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

Si bien es cierto que la capacidad de endeudamiento había sido severamente limitada en 1992 a través de la imposición de la Convertibilidad (que impedía que el Banco Central expandiera los activos internos ni que garantizara los depósitos bancarios), se facilitó, por otro lado, el acceso de las provincias a fuentes financieras. Aun más, tanto la existencia de instituciones financieras públicas provinciales como la capacidad de las provincias para emitir medios de pago, ampliaron la posibilidad de seguir endeudándose y expandir el gasto por encima del crecimiento de los ingresos, caso típico de “restricción presupuestaria blanda”.

3.2 Brasil

El proceso de descentralización fiscal, iniciado en 1987, incrementó el peso de los gobiernos estatales dentro del sector público y trajo como consecuencia un aumento en el déficit y en la deuda pública de Brasil. En este país, a diferencia de otras experiencias (tal como se describe en el segundo capítulo), el proceso de descentralización implicó la asignación de responsabilidades tributarias a los Estados. Sin embargo, tanto la falta de restricciones presupuestarias duras como de transparencia en el manejo de las cuentas públicas, llevaron a un desequilibrio sustancial de las finanzas subnacionales que generó un proceso de sobreendeudamiento. Tal como se señala en Kopits y otros (2000), el incremento de la deuda se debió a tres motivos: la sustitución de la deuda externa con bancos internacionales por deuda interna, asumida por el Tesoro Nacional; la ausencia de un debido control; y los re-escalonamientos y rescates realizados por el gobierno central. Estos últimos exacerbaron el problema de riesgo moral y contribuyeron a la indisciplina financiera de los gobiernos subnacionales.

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

En este contexto, luego de la crisis cambiaria de 1999, cuyo detonante fue la decisión de no pagar los servicios de la deuda pública de un gobierno federal, se instituyó la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) en el año 2000. Dada la importancia de las finanzas públicas regionales en Brasil y que el tamaño de las zonas geográficas genera economías de escala suficientes para que se asuman ciertas funciones tributarias, las reglas fiscales brasileñas deberían ser muy comprehensivas y exhaustivas. En particular, la LRF establece códigos de buenas prácticas fiscales y transparencia combinados con reglas cuantitativas, con la intención de reducir el déficit



fiscal, mantener la deuda en niveles sostenibles, disminuir el ciclo económico político y divulgar los resultados fiscales de los gobiernos subnacionales.

La LRF establece: (a) una serie de reglas fiscales generales, tanto para el gobierno central como para los gobiernos subnacionales, donde se incluía factores limitantes a la deuda pública, el comportamiento de los gastos y de los ingresos; (b) la inclusión de estipulaciones para evitar desvíos importantes por motivos temporales; en este sentido, se prohíbe contratar personal seis meses antes del fin del mandato para reducir los ciclos económicos políticos, mientras que, en épocas de recesión, se otorga ciertas medidas de alivio fiscal; (c) normas de comportamiento que incentivan la transparencia fiscal, como, por ejemplo, la publicación de los resultados de la gestión fiscal de distintas instancias del gobierno; y (d) a diferencia de otras experiencias, sanciones en el nivel individual (incluso penas de cárcel en algunos casos; aunque en los casos de incumplimiento administrativo, las penas están relacionadas con la incapacidad de ejercer un cargo público por un periodo determinado) e institucional (básicamente suspensión de ciertos beneficios, tales como las transferencias voluntarias y la suspensión de nuevo endeudamiento) ante el incumplimiento de la ley.

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

3.3 Colombia

Tradicionalmente, Colombia ha sido un Estado centralista, cuyos departamentos y municipalidades tenían poca autonomía en comparación con Argentina y Brasil. Esa situación cambió a mediados de los años 1980 y principios de 1990, cuando se estableció la descentralización política que les otorgaba libertad para endeudarse. Esto generó problemas de concentración, especialmente en el sistema bancario, cuya cartera de préstamos con los gobiernos locales pasó de 2,6% del PBI en 1991 a 4,6% en 1997.

Esta rápida explosión del endeudamiento de los gobiernos subnacionales ocasionó que el gobierno central asumiera las responsabilidades financieras (*bailout*). En este sentido, destacan los casos de Bogotá y Medellín, y la reprogramación de la deuda que se contrajo con fines de aumentar la frontera eléctrica en las zonas pobres. Aunque todas las condonaciones debieron haber estado sujetas a ciertas reglas, estas raramente fueron cumplidas.

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

No obstante, como indica Echevarría (2002), esta ley no fue completamente efectiva, porque algunos gobiernos subnacionales pudieron continuar endeudándose a pesar de no tener la autorización del gobierno central, mediante endeudamiento de corto plazo con los bancos locales. En vista de que las restricciones por el lado de la demanda habían fallado, también se optó por incluir restricciones por el lado de la oferta con el fin de controlar *ex ante* el endeudamiento. En este caso, como el problema estaba concentrado en los préstamos bancarios, se decidió imponer una regulación bancaria estricta, a través de un aumento en las provisiones para los créditos a los gobiernos subnacionales, de tal forma que se tome en cuenta el riesgo de incumplimiento. Este método alternativo ayudó a controlar el endeudamiento subnacional.



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

4. Lineamientos para la implementación de reglas fiscales y aspectos Institucionales

4.1 La experiencia con reglas fiscales en el Perú

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

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

- *Reglas de transparencia fiscal.* Se implementa un sistema de información sobre el desempeño de las finanzas públicas a través del Marco Macroeconómico Multianual, donde se detallan las metas de política económica para los próximos tres años y se menciona explícitamente el comportamiento de los ingresos, de los gastos, de las inversiones públicas y de la evolución de la deuda. Asimismo, se estipula que tanto el BCRP como el Ministerio de Economía y Finanzas deben presentar un informe periódico al Congreso: el primero, sobre el Marco, y el segundo, sobre la evolución de los planes y de las razones por las cuales se haya incumplido alguna meta.

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

Los resultados han sido, hasta la fecha, muy lamentables, porque sistemáticamente se violó la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, no se cumplió con las estipulaciones y tanto el déficit fiscal como el crecimiento de los gastos estuvieron por encima de los límites señalados en la ley. No obstante, cabe mencionar que sí se han logrado avances muy importantes en lo que a transparencia se refiere.

Ante la necesidad de expandir las reglas para incluir a los gobiernos regionales que, a partir del proceso de descentralización que se inició en 2002, empezaban a tener autonomía administrativa y evitar así un comportamiento fiscal indisciplinado, el 10 de mayo de 2003 se promulgó la Ley N° 27958, conocida como Ley de Responsabilidad Fiscal, que modifica la Ley N° 27245. Los principales cambios que introduce son dos:

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

- *Se establecen reglas fiscales para los gobiernos subnacionales.* Dado el proceso de descentralización emprendido a partir de la Ley de Bases de la Descentralización, la autonomía otorgada a los gobiernos regionales



obliga al gobierno central a imponer ciertos límites fiscales, con el propósito de forzarlos a que tengan un buen cumplimiento fiscal. Las reglas impuestas a los gobiernos subnacionales son las siguientes:

- a. Los planes de desarrollo regional deben elaborarse en concordancia con las proyecciones precisadas en el Marco Macroeconómico Multianual.
- b. Se establece una restricción para el endeudamiento externo (solo puede hacerse con aval del Estado), y se impone una “regla de oro” para el mismo (solo puede dedicarse a gasto en infraestructura pública).
- c. Se establecen límites a la ratio de deuda sobre ingresos corrientes (no debe ser superior al 100%), y se establece un tope máximo de 25% al servicio de la deuda respecto de los ingresos corrientes.
- d. Asimismo, se establece un criterio que refleje la necesidad de mantener un presupuesto fiscal estructural equilibrado, mediante la imposición de la siguiente restricción: el promedio del resultado primario de los últimos tres años no puede ser negativo.
- e. Se establecen penalidades al incumplimiento de las reglas fiscales para los gobiernos subnacionales, a través de la restricción al acceso al Foncor, Foncomun y FIDE. En el caso extremo que el incumplimiento de una región lleve a comprometer la estabilidad macroeconómica, se establece que el gobierno central, mediante decreto de urgencia, tomará las medidas fiscales necesarias para estabilizar las finanzas subnacionales.

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

- La Ley de Responsabilidad Fiscal sigue sin establecer penalidades en el nivel del gobierno central, de tal forma que, en determinadas circunstancias, razones políticas podrían llevar a las autoridades centrales a desviarse de las reglas macrofiscales, sin que existan consecuencias. Es decir, los incentivos no están correctamente alineados, por lo que se pierde una de las grandes ventajas de estas leyes fiscales: generar credibilidad en la existencia de una política fiscal prudente en el largo plazo.
- Aunque las restricciones impuestas y las penalidades establecidas pueden “endurecer” las restricciones presupuestarias de los gobiernos subnacionales, es cierto que estas resultan “muy blandas” para el caso de gobiernos saneados (con deuda cero o muy baja), con lo cual podrían excederse en sus gastos e incurrir en altos déficit primarios sin violar ninguna disposición de la Ley.
- No se soluciona el problema del ciclo político: los gobiernos subnacionales probablemente tengan incentivos para incrementar el gasto en años electorales y contraerlo en años posteriores a las elecciones.
- El problema de fondo, mencionado en la sección 2.1 de este capítulo, se mantiene: el gobierno central puede tener incentivos, en el corto plazo, para evitar aplicar las penalidades establecidas en la ley a un gobierno subnacional, lo cual, en el mediano plazo, puede derivar en un problema de sobreendeudamiento, debido a que las restricciones se “ablandan” cuando son percibidas como no compulsorias. Esto resultaría aun más grave si se observara un incumplimiento sistemático de las reglas macrofiscales por parte del gobierno central. Todo esto podría derivar en problemas de rescate financiero a las regiones y, por lo tanto, conducir a la desestabilización macroeconómica.

4.2 Recomendaciones sobre la regla fiscal

Las reglas fiscales existentes se podrían mejorar en los siguientes aspectos:

- i. Las reglas, especialmente las que fijan topes al endeudamiento y al servicio de deuda, se establecen para finanzas en estado estacionario. El presente trabajo considera que se debería evitar un rápido endeudamiento, no solo confiando implícitamente en la disciplina del mercado, sino también estableciendo límites al crecimiento del gasto.



- ii. Que todos los recursos provenientes de un mayor endeudamiento deban ser utilizados en inversión pública y no en gasto corriente, debería constituirse en “regla de oro” para todo tipo de endeudamiento, y no solo para el externo.
- iii. Se debería seguir un sistema de “semáforos”, como el existente en Colombia, de modo que, cuando el crecimiento del endeudamiento sea excesivo, se enciendan ciertos controles automáticos que impidan la presencia de problemas de insolvencia financiera (asociados a la prohibición de endeudamiento, ya sea interno o externo). Ello facilitaría la toma de acciones preventivas cuando se anticipe un problema.
- iv. La Ley de Responsabilidad Fiscal debería incluir severas penalidades para las autoridades del gobierno central si se verifica un incumplimiento no justificado. La situación actual podría generar un efecto demostración negativo para los gobiernos regionales.
- v. Es mejor que los mecanismos de recorte del acceso de los gobiernos subnacionales a los fondos sean explícitos y que estén a cargo de una entidad autónoma (y no del gobierno central), que bien podría ser el CND, para evitar el rescate por problemas de incentivos. Asimismo, para evitar el colapso del gasto social (educación, salud y protección social), deberían existir programas de protección de estos gastos y fondos especiales que deberían ser intangibles (véase el capítulo III).

4.3 Recomendaciones sobre aspectos institucionales

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

- i. Dotar al Consejo Nacional de Descentralización de facultades para supervisar y fiscalizar la evolución de las finanzas públicas subnacionales. Además, este Consejo debería ser independiente y autónomo, sujeto a fiscalización por parte del Congreso. Para evitar los problemas reputacionales que podría tener el gobierno central, sus miembros serían elegidos por periodos de diez años y con renovación por tercios.
- ii La presencia de grandes desbalances verticales, la dispersión de intereses de los actores políticos, la poca claridad del proceso, la débil separación de poderes y la gran disparidad de capacidades entre las regiones hacen inviable una solución cooperativa. Para lograr esta solución de cooperación, se necesita un foro especial (una “arena” política) formal, donde se decidan los lineamientos del federalismo fiscal y en donde los gobiernos regionales tengan mayor participación en las decisiones fiscales.

V. Conclusiones y recomendaciones

El proceso de descentralización es un proceso dinámico, impulsado endógenamente por la sociedad, como parte del proceso de su democratización. Si bien este proceso de devolución de poderes del gobierno central a los gobiernos subnacionales aporta grandes beneficios potenciales en términos de mayor eficiencia y equidad en el gasto público, implica también grandes riesgos de desestabilización fiscal asociados al posible sobreendeudamiento subnacional.

Si bien es relevante establecer gobiernos subnacionales con autonomía tributaria, el grado de independencia que se les puede otorgar en este ámbito implica tener en cuenta factores relacionados con la capacidad administrativa de los gobiernos descentralizados, así como los objetivos nacionales que deben perseguirse dentro de un sistema tributario total, en el momento de definir qué tributos nacionales pueden ser transferidos a los niveles inferiores de gobierno. De este modo, el análisis realizado determinó que el impuesto a la renta a las empresas, el IGV y los impuestos específicos (sobre materias primas, principalmente) no deberían ser trasladados y su administración debería continuar a cargo del gobierno central. En cambio, sí podría establecerse un impuesto regional a las planillas (retención efectuada a las personas naturales) y un impuesto regional a los trabajadores independientes, que serían administrados por los recientemente creados gobiernos regionales. Asimismo, debería asegurarse una mayor flexibilidad en la legislación y reglamentaciones que permita que los municipios puedan establecer tributos de cargos directos (*user charges*) de manera efectiva cuando sea conveniente.



Otro punto importante en el nuevo esquema subnacional consiste en determinar el grado de control que tendrán las regiones y municipalidades sobre la política tributaria del sistema bajo su administración, especialmente en la fijación de las tasas impositivas, base imponible (e.g. hechos económicos exonerados) y sujeto del impuesto (sujetos exonerados del pago). En general, la transferencia de poderes en política tributaria debe ser paulatina. De esta manera, será importante que los gobiernos subnacionales tengan control solo en el margen sobre las políticas tributarias, aunque con una alta dosis de coordinación y armonía, tal como lo indican las experiencias revisadas. En este sentido, debiera ponerse límites estrictos, como rangos máximos y mínimos de tasas impositivas, así como prohibir que los gobiernos regionales y municipales puedan otorgar exoneraciones de manera autónoma.

Con respecto a las transferencias, se plantean algunas modificaciones que podrían constituir lineamientos para un nuevo esquema que sea lo más transparente posible. Así, este debiera basarse en un monto transferible establecido objetivamente, a partir de un porcentaje de una fuente de recursos claramente definida proveniente del sistema tributario vigente que administra el gobierno central. En este sentido, los esquemas de transferencia que se establezcan deberían tener como eje central (sino único) al IGV, pues representa más del 50% de los ingresos tributarios y es un impuesto cuya recaudación guarda mayor estabilidad en el tiempo en comparación con el resto de tributos. El porcentaje de participación de los gobiernos subnacionales sobre el Fondo se definiría en función del esquema de responsabilidades delegadas a las localidades, y el de los diferentes gobiernos regionales y municipios, en función de un índice basado en criterios basados en la reducción de los desbalances horizontales y verticales, el nivel de población por atender y el esfuerzo tributario de las autoridades competentes.

Por otro lado, se recomienda que la asignación de competencias y funciones se delimite claramente entre los distintos niveles de gobierno. Las experiencias de otros países demuestran que los gastos corrientes en sueldos y salarios tienden a crecer significativamente, por lo que deberían imponerse ciertos límites de crecimiento, no solo por cuestiones de estabilidad macroeconómica sino por la eficiencia del gasto público. Asimismo, es recomendable que la transferencia de competencias y responsabilidades se efectúe en cuatro etapas. De este modo, se deben cumplir ciertas condiciones antes de proceder a transferir la administración y ejecución de competencias y responsabilidades. Luego se procedería a la adopción de las reformas necesarias y a la coordinación de políticas y lineamientos.

Finalmente, en vista de los problemas identificados, tanto en el nivel teórico como sobre la base de las experiencias recientes, se recomienda la existencia de restricciones presupuestarias “duras”, a través de reglas macrofiscales más estrictas que las actuales. En particular, se debería imponer un sistema como el de los “semáforos” para establecer los límites de endeudamiento para las regiones, limitar el crecimiento del gasto no financiero, y mantener una “regla de oro” para el endeudamiento. Para evitar el “ablandamiento” de las restricciones presupuestarias por problemas reputacionales del gobierno central, es recomendable que se instaure una entidad independiente y autónoma (que podría ser el actual Consejo Nacional de Descentralización), con autoridad para imponer sanciones y penalidades a los gobiernos subnacionales, y que se cuente con una “arena política” para fomentar la cooperación entre los diferentes actores involucrados.



Bibliografía

- AHMAD, EHTISHAM; DANIEL HEWITT Y EDUARDO RUGIERO (1997). "Assigning Expenditure Responsibilities", en Ter-Minassian, Teresa (editor). *Fiscal Federalism, in Theory and Practice*. Washington, D.C.: FMI, pp. 25-48.
- AHMAD, EHTISHAM Y KATHERINE BAER (1997). *Colombia*, en Ter-Minassian, Teresa (editor). *Fiscal Federalism, in Theory and Practice*. Washington, D.C.: FMI, pp. 438-456.
- ALBUQUERQUE, PEDRO (2002). "How Bad is BAD Taxation? Desintermediation and Illiquidity in a Bank Account Debits Tax Model". Mimeo. Laredo, Texas: Departamento de Economía y Finanzas, Texas A&M International University.
- ALESINA, ALBERTO Y OTROS (1999). *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*, Working Paper Series N° 394. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- ALT JAMES Y ROBERT LOWRY (1994). "Divided Government and Budget Deficits: Evidence from States", en *American Political Science Review*, vol. 88, N° 4. Washington, D.C.: American Political Association, pp. 811-28.
- BAHL, ROY (1999). "Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice". Documento preparado para el Municipal Finance Toolkit, organizado por el Municipal Finance Thematic Group. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO-BID (2001). *Subnational Development Strategy*, SOC N° 124. Washington, D.C.: Departamento de Desarrollo Sostenible y Sectores Sociales (SDS), mayo.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO -BID (1997). *América Latina tras una década de reformas. Progreso económico y social. Informe 1997*, Washington, D.C.: IPES.
- BANCO MUNDIAL (1999). "Argentina: Provincial Tax Revenue-sharing Reform", Report N° 19395-AR. Washington, D.C.: Banco Mundial, junio 8.
- BARDHAN, PRANAB (2002). "Decentralization of Governance and Development". Mimeo. University of California, Berkeley: Mac Arthur Research Network, Institute of International Studies.
- BARR, NICHOLAS (1993). "Alternative Funding Sources for Higher Education", en *Economic Journal*, vol. 103, N° 418. Policy Forum: The Welfare State and the Economics of Education. Oxford, OX: Blackwell Publishing, mayo, pp. 718-728.
- BARR, NICHOLAS; JANE FALKINGHAM Y HOWARD GLENNERSTER (1994). *Funding Higher Education*. Londres: London School of Economics.
- BÈS, MARTIN Y OTROS (1998). *Descentralización en Colombia: nuevos desafíos*, Serie Estudios Económicos y Sectoriales RE3-98-002. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BESLEY, TIMOTHY Y STEPHEN COATE (1999). *Centralized versus Decentralized Provision of Local Goods: A Political Economy Analysis*, NBER Working Paper N° w7084. Cambridge, MA: abril.
- BIRD, RICHARD (2000). "Transfers and Incentives in Intergovernmental Fiscal Relations", en Burki, Shahid y Guillermo E. Perry (editores), *Decentralization and Accountability of the Public Sector*. Washington, D.C.: Banco Mundial, pp. 111-126.
- BIRD, RICHARD (1999). *Subnational Revenues: Realities and Prospects*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- BIRD, RICHARD Y BARBARA D. MILLER (1989). "Taxation, Pricing and the Poor", en Bird, Richard M. y Susan Horton (editores). *Government Policy and the Poor in Developing Countries*. Toronto: University of Toronto Press, pp. 65-99.



- BIRD, RICHARD Y MICHAEL SMART (2001). "Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons from International Experience". Documento preparado para el simposio sobre "Intergovernmental Transfers in Asian Countries: Issues and Practices, Asian Tax Public Policy Program", Tokio, Japón, Hitosubashi University, febrero.
- BLANCHARD, OLIVIER Y ANDREI SHLEIFER (2000). *Federalism with and without Political Centralization: China versus Rusia*, NBER Working Paper, N° w7616. Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research, marzo.
- BLAUG, MARK (1972). "An Introduction to the Economics of Education" Penguin Books, Middlesex.
- BOADWAY R. Y PAUL HOBSON (1993). *Intergovernmental Fiscal Relations in Canada, Canadian Tax Paper N° 96*. Toronto, Canadá: Canadian Tax Foundation.
- BOHN, HENNING Y ROBERT INMAN (1996). *Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States*, NBER Working Paper, N° w5533. Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research, abril.
- BRAUN, MIGUEL Y MARIANO TOMMASI (2002). "Reglas Fiscales para Gobiernos Subnacionales". Documento presentado en la Conferencia sobre Reglas Fiscales del FMI y del Banco Mundial, Oaxaca México.
- BRIDGE, GARY (1978). "Information Imperfections: The Achilles Heel of Entitlement Plans", en *School Review*, N° 86, pp. 504-29.
- BURKI, SHAHID; GUILLERMO E. PERRY Y WILLIAM DILLINGER (1999). *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington, D.C.: Banco Mundial, setiembre.
- CARRANZA, LUIS (2003). "Educación y Crecimiento en un contexto de imperfecciones crediticias" Manuscrito, Universidad San Martín de Porres, Octubre.
- CARRANZA, LUIS Y OTROS (2001). "Estrategia de Descentralización y Desarrollo de los Gobiernos Subnacionales en el Perú". Estudio preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo. Documento de Trabajo. Lima: CIUP. Agosto.
- CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO -CIPPEC (2002). "Coparticipación con Responsabilidad". Informe final. Buenos Aires, Argentina: CIPPEC, 22 de febrero.
- CLIFFORD, GERALDINE Y JAMES W. GUTHRIE (1988). *Ed School: A Brief for Professional Education*. Chicago: The University of Chicago Press.
- COELHO, ISAIAS Y OTROS (2001). *Bank Debit Taxes in Latin America: An Analysis of Recent Trends*. IMF Working Paper N° 01/67. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional mayo.
- COSTA NUNES, RICARDO DA Y SELENE PERES N. (1999). "Revenue Sharing: a Problem of Federalism in Brazil". Documento presentado y publicado en la 32 Jornadas Nacionales e Interamericanas de Finanzas Públicas, "Las Finanzas Públicas en los Umbrales del Siglo XXI". Córdoba, Argentina, Universidad Federal de Córdoba, 24 de setiembre.
- COURCHENE, THOMAS (1998). "Fiscal Federalism in Argentina: Towards a Nation Province Fiscal Covenant". Reporte sobre el federalismo en Argentina. Washington, D.C.: Banco Mundial, setiembre.
- CULLIS, JOHN Y PHILIP JONES (1992). *Public Finance and Public Choice: Analytical Perspectives*. Nueva York: Mc Graw Hill/Irwin.
- CTAR LA LIBERTAD Y MESA DE CONCERTACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA (2002). "Plan Concertado del Departamento de La Libertad". Documento interno. Trujillo, junio.



- DABLA-NORRIS, ERA Y PAUL WADE (2002). *The Challenge of Fiscal Decentralization in Transition Countries*, IMF Working Paper N° 02/103. Washington, D.C.: junio.
- DE MELLO, LUIZ Y MATIAS BARENSTEIN (2001). *Fiscal Decentralization and Governance - A Cross-Country Analysis*, IMF Working Paper N° 01/01. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional, mayo.
- DILLINGER, WILLIAM (2002). *Brazil: Issues in Fiscal Federalism*, Report N° 22523-BR. Washington, D.C.: Brazil Country Management Unit, mayo 31.
- DILLINGER, WILLIAM Y STEVEN WEBB (1999a). *Decentralization and Fiscal Management in Colombia*, Macroeconomic & Growth Policy Research Working Paper, N° 2122. Washington, D.C.: Banco Mundial, mayo.
- DILLINGER, WILLIAM Y STEVEN WEBB (1999b). *Fiscal Management and Federal Democracies: Argentina and Brazil*, Macroeconomic & Growth Policy Research Working Paper, N° 2121. Washington, D.C.: Banco Mundial, mayo.
- ECHEVARRÍA, JUAN JOSÉ Y OTROS (2002). *Decentralization and Bailouts in Colombia*, Research Network Working Paper N° R-442. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- EL PERUANO (2003a). “Ley N° 28059- Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 13 de agosto.
- EL PERUANO (2003b). “Decreto Supremo N° 060-2003-PCM- Establece disposiciones para fusión por absorción de COOPOP, INABIF, PAR y FONCODES por el MINDES”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 16 de junio.
- EL PERUANO (2003c). “Decreto Supremo N° 036 -2003-PCM-Establece disposiciones para fusión por absorción de PRONAA, PRONAMACHS por el MINDES”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 16 de junio.
- EL PERUANO (2003d). “Ley N° 27867-Ley Orgánica de Gobierno Regionales”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 27 de mayo.
- EL PERUANO (2003e). “Ley N° 27902-Modifica la Ley Orgánica de Gobierno Regionales N° 27867”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 27 de mayo.
- EL PERUANO (2003f). “Ley N° 27958-Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 10 de mayo.
- EL PERUANO (2003g). “Decreto Supremo N° 043-2003-PCM-Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 24 de abril.
- EL PERUANO (2003h). “Decreto Supremo N° 036-2003-PCM- Cronograma de Transferencia para el año 2003 a Gobierno Regionales y Locales de fondos, proyectos y programas sociales”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 2 de abril.
- EL PERUANO (2003i). “Decreto Supremo N° 023-2003-PCM-Modificación al Reglamento de de la Ley de Concesiones y Adquisiciones del Estado”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 6 de marzo.
- EL PERUANO (2002c). “R.M. N° 266-2002-EF/15- Aprueban Indices de Distribución del Canon Minero Correspondientes al Año 2001 a Aplicarse en Municipalidades y Gobiernos Regionales”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 27 de junio.
- EL PERUANO (2002d). “R.M. N° 261-2002-EF/15- Aprueban Distribución del 20% del Canon Minero entre Municipios Provinciales y Distritales”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 22 de junio.



- EL PERUANO* (2002e). “Ley N° 27683-Ley de Elecciones Regionales”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 15 de marzo.
- EL PERUANO* (2002f). “Ley N° 27680-Ley de reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 7 de marzo.
- EL PERUANO* (2002g). “Ley N° 27658-Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 30 de enero.
- EL PERUANO* (2002h). “Ley N° 27630-Ley que modifica el artículo N° 89 del DL 776”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 12 de enero.
- EL PERUANO* (2002i). “Decreto Supremo N° 005-2002-EF-Reglamento del Canon Minero..”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 10 de enero.
- EL PERUANO* (2001a). “Ley N° 27616-Ley que Restituye Recursos a los Gobiernos Locales”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 29 de diciembre.
- EL PERUANO* (2001b). “Ley N° 27613-Ley de Participación en Rentas de Aduanas”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 29 de diciembre.
- EL PERUANO* (2001c). “Ley N° 27506-Ley de Canon”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 10 de julio.
- EL PERUANO* (2001d). “Ley N° 27470-Ley que Establece las Normas Complementarias para la Ejecución del Programa del Vaso de Leche”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 03 de junio.
- EL PERUANO* (1999). “Ley N° 27245-Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 26 de diciembre.
- EL PERUANO* (2002c). “R.M. N° 266-2002-EF/15- Aprueban Indices de Distribución del Canon Minero Correspondientes al Año 2001 a Aplicarse en Municipalidades y Gobiernos Regionales”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 27 de junio.
- EL PERUANO* (2002d). “R.M. N° 261-2002-EF/15- Aprueban Distribución del 20% del Canon Minero entre Municipios Provinciales y Distritales”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 22 de junio.
- EL PERUANO* (2002e). “Ley N° 27683-Ley de Elecciones Regionales”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 15 de marzo.
- EL PERUANO* (2002f). “Ley N° 27680-Ley de reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 7 de marzo.
- EL PERUANO* (2002g). “Ley N° 27658-Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 30 de enero.
- EL PERUANO* (2002h). “Ley N° 27630-Ley que modifica el artículo N° 89 del DL 776”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 12 de enero.
- EL PERUANO* (2002i). “Decreto Supremo N° 005-2002-EF-Reglamento del Canon Minero..”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 10 de enero.
- EL PERUANO* (2001a). “Ley N° 27616-Ley que Restituye Recursos a los Gobiernos Locales”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 29 de diciembre.
- EL PERUANO* (2001b). “Ley N° 27613-Ley de Participación en Rentas de Aduanas”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 29 de diciembre.
- EL PERUANO* (2001c). “Ley N° 27506-Ley de Canon”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 10 de julio.



- EL PERUANO (2001d). “Ley N° 27470-Ley que Establece las Normas Complementarias para la Ejecución del Programa del Vaso de Leche”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 03 de junio.
- EL PERUANO (1999). “Ley N° 27245-Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 26 de diciembre.
- EL PERUANO (1995). “Decreto Supremo N° 88-95-EF –Establece la Participación del Canon Minero que Corresponde a los Gobiernos Locales y Regionales”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 25 de mayo.
- EL PERUANO (1994). “Decreto Supremo N° 06-94-EF-Se Fijan los Criterios de Asignación del Foncomún”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 29 de enero.
- EL PERUANO (1993). “Decreto Legislativo 776-Ley de Tributación Municipal”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 31 de diciembre.
- EL PERUANO (1992). “Decreto Supremo N° 014-92-EM-Texto Unico Ordenado de la Ley General de Minería”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 4 de junio.
- EL PERUANO (1986). “Ley N° 24509-Ley del Congreso de la República donde se aprueban los Convenios Adoptados por la OIT”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 29 de mayo.
- EL PERUANO (1981). “Decreto Legislativo N° 109-Ley General de Minería”, en *Normas Legales*. Lima: Editora Perú, 12 de junio.
- FRIEDMAN, MILTON Y ROSE D. FRIEDMAN (1962). “Capitalism and Freedom”. University of Chicago Press.
- GERSHBERG, ALEC Y MICHAEL JACOBS (1998). *Decentralization and Recentralization: Lessons from the Social Sectors in Mexico and Nicaragua*. Oficina del Economista en Jefe Working Paper N° 379. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, agosto.
- GLAESER, EDWARD L. (1995). *The Incentive Effects of Property Taxes on Local Governments*, NBER Working Papers, N° w4987. Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research, enero.
- GONZÁLEZ CANO, HUGO (2002). “Fiscal Harmonization: Competition vs. Coordination in Mercosur Countries”, documento presentado en la conferencia internacional sobre “Fiscal Federalism in the Mercosul: the challenges of regional integration”, realizada en Porto Alegre, Brazil, junio 26-27.
- GORDON, ROGER H. (1982). *An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism*, NBER Working Paper Series, N° w1004. Cambridge, MA: NBER, octubre.
- HOXBY, CAROLINE (1996). “Are Efficiency and Equity in School Finance Substitutes or Complements?”, Simposio: Primary and Secondary Education, en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, N° 4, Nashville TN: American Economic Association, otoño, pp. 51-72.
- INMAN, ROBERT P. (2003). “Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism”, en Rodden, Jonathan; Gunar Eskeland y Jennie Litvack (editores). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, pp. 35-84.
- INMAN, ROBERT P. Y DANIEL L. RUBINFELD (1991). *Fiscal Federalism in Europe: Lessons from the United States Experience*, NBER Working Paper, N° w3941. Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research, diciembre.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA-INEI (2003). “Compendio Estadístico 2003”, INEI, Lima.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA-INEI (2000). “Encuesta Demográfica y de Salud Familiar –Departamento de La Libertad”. INEI, Lima.



- KÄLIN, WALTER (1997). *Decentralization-Why and How?* World Bank Institute, Washington.
- KEEN, MICHAEL (1997). *Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism*, IMF Working Paper, N° 97/173. Washington D.C.: FMI, diciembre.
- KIRILENKO, ANDREI Y VICTORIA SUMMERS (2002). "Bank Debit Taxes: Yield vs Desintermediation". Mimeo. Washington, D.C.: FMI.
- KOPITS, GEORGE (2001). *Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament*, IMF Working Paper, N° 01/145. Washington, D.C.: FMI, setiembre.
- KOPITS, GEORGE Y STEVEN SYMANSKY (1998). *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper, N° 162. Washington, D.C.: FMI, febrero.
- KOPITS, GEORGE; JUAN PABLO JIMÉNEZ Y ALVARO MANOEL (2000). "Responsabilidad fiscal a nivel subnacional: Argentina y Brasil". Versión revisada del trabajo presentado ante el XII Seminario Regional de Política Fiscal. CEPAL, Santiago de Chile, 24 al 26 de enero.
- KORNAL, JANO (1986). "The Soft Budget Constraints", en *Kyklos*, vol. 39. pp. 3-30. Center for Research in Economics, Management and the Arts-CREMA. Basel, Suiza.
- KRELOVE, RUSSELL; JANET STOTSKY Y CHARLES VEHORN (1997). "Canada", en Ter-Minassian, Teresa (editora). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional, setiembre, pp.201-205.
- LANE, TIMOTHY (1993). "Market Discipline", en *Staff Papers*, vol. 40, N° 1, marzo, pp. 53-88; y (1992), Working Paper N° 92/42, junio. Washington D.C.: FMI.
- LETIZIA, RICARDO (1994). "O Sistema Tributário Brasileiro e a Proposta do Imposto Único sobre Transações", en *Análise Econômica*, vol. 12, N° 21 y 22. Porto Alegre, Brasil: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Federal de Rio Grande do Sul, marzo y setiembre, pp. 34-54.
- LEVIN, BENJAMIN (2001). "Conceptualizing the Process of Education Reform from an International Perspective". Series del Education Policy Analysis Archive, vol. 9, N° 14. ISSN 1068-2341 Tempe, AZ: Arizona State University, abril 24.
- LEVIN, JONATHAN (1991). "Measuring the Role of Subnational Governments", IMF Working Papers N° 91/8. January, 1. Washington DC.
- MACÓN, JULIO (1998). "Federalismo fiscal y descentralización en Argentina", BID, Buenos Aires, octubre.
- MC LURE, CHARLES (1999). *Tax Assignments in Argentina: Conceptual and Practical Issues*, Preliminary Draft. Hoover Institution, Stanford University, California.
- MC LURE, CHARLES Y JORGE MARTÍNEZ-VÁSQUEZ (1998). "The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations". Washington, D.C.: Banco Mundial, Public Finance, Decentralization and Poverty Reduction Program.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2002). "Carga Tributaria No Brasil 2001". Porto Alegre, Brasil: Ministerio de Hacienda, Secretaría de Renta Federal, Coordinación General de Política Tributaria, junio.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2000). "Sistema tributario". Porto Alegre, Brasil: Ministerio de Hacienda, Secretaría de Renta Federal, Coordinación General de Política Tributaria.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CASA CIVIL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2003a). *Proyecto de Reforma Tributaria*, E.M.I. N° 84/MF/C.Civil. Porto Alegre, Brasil: 30 de abril.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CASA CIVIL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2003b). "Exposición de Motivos", en *Proyecto de Reforma Tributaria*, E.M.I. N° 84/MF/C.Civil. Porto Alegre, Brasil: 30 de abril.



- MUSGRAVE, RICHARD (1959). "The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy", New York: Mc Graw Hill.
- NICKSON, ANDREW (1995). *Local Government in Latin America*. Boulder, Col.: Lynne Rienner Publishers.
- NSAMBA-GAYIYA (2002). "Property Tax as a Vehicle for Equitable Provision of Services", Course on Linking Fiscal Decentralisation to Poverty Reduction in Africa, auspiciado por el Programa de Desarrollo Municipal y el Instituto del Banco Mundial, 1 de marzo.
- OATES, WALLACE E. (1999). "An Essay in Fiscal Federalism", en *Journal of Economic Literature*, vol. 37, N° 3. Nashville TN: American Economic Association, setiembre, pp. 1120-49.
- OECD (1999). *Taxing Powers of State and Local Government*, OECD Tax Policy Studies N° 1. París, Francia: OECD-Publication Service.
- PISAURO, GIUSEPPE (2001). *Intergovernmental Relations and Fiscal Discipline: Between Commons and Soft Budget Constraints*, IMF Working Paper, N° 01/65. Washington, D.C.: mayo.
- PIFFANO, HORACIO (2001). "¿Es el IVA subnacional la alternativa preferible?". Borrador. Argentina: Universidad Nacional de la Plata, julio.
- PORTO, ALBERTO Y PABLO SANGUINETTI (2001). "Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina", en *Economics and Politics*, vol. 13, N° 3. Oxford, U.K.: Blackwell Publishers, noviembre.
- PORTO, ALBERTO Y PABLO SANGUINETTI (1996). *Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva: el caso argentino*, Serie Política Fiscal N° 88. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- POTERBA, JAMES (1994). "State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics", en *Journal of Political Economy*, vol. 102, N° 4. Chicago: The University of Chicago Press, agosto, 799-821.
- POTERBA, JAMES M. Y KIM RUEBEN (1999). "State Fiscal Institutions and the U.S. Municipal Bond Market", en Poterba, James y Jürgen von Hagen (editores). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: The University of Chicago Press, National Bureau of Economic Research, pp 181-208.
- RANGEL, PAULO Y JOÃO DA SILVA MEDEIROS (2003). *Histórico de Reformas. Reforma tributária: breve notícia sobre oito anos de trábalos no âmbito da Câmara dos Deputados*. Relatório Especial. Brasília: Câmara de Deputados, febrero.
- RODDEN, JONATHAN (2003a). "Federalism and Bailouts in Brazil", en Rodden, Jonathan; Gunar Eskeland y Jennie Litvack (editores). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, capítulo 7. Cambridge, Massachussets: The MIT Press, pp. 213-48.
- RODDEN, JONATHAN; GUNAR ESKELAND Y JENNIE LITVACK (editores) (2003b). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge, Massachussets: The MIT Press.
- RODRÍGUEZ, MARTUS A. Y OTROS (1999). "Principios y reglas para las finanzas públicas: la Propuesta de la Ley de Responsabilidad Fiscal del Brasil", artículo que es parte integrante de un libro sobre Finanzas Públicas que editará la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ROUSE, CECILIA (1998). "Private School Vouchers and Student Achievement: An Evaluation of the Milwaukee Parental Choice Program", en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 113, N° 2. Cambridge MA: The MIT Press, mayo, pp. 553-602.



- SAEIGH, SEBASTIAN Y MARIANO TOMMASI (1998). "Argentina's Fiscal Institutions: A Case Study in the Transaction-Cost Theory of Politics", documento preparado para la conferencia sobre "Modernization and Institutional Development in Argentina". Buenos Aires, mayo 20-21.
- SANDFORD, CEDRIC (1984). *Economics of Public Finance: An Economic Analysis of Government Expenditure and Revenue in the United Kingdom*, 3ra edición. Oxford: Pergamon Press.
- SCHWARTZ G. Y CLAIRE LIUKSILA (1997). "Argentina", en Ter-Minassian, Teresa (editora). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional, setiembre, pp. 387-422.
- SHAH, ANWAR (1999). "Issues in Tax Assignment", en Litvack, Jennie y Jessica Seldom (editores). *Decentralization Briefing Notes*. Washington, D.C.: World Bank Institute.
- SHAH, ANWAR (1998). *Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons About Decentralization, Governance Policy Research Working Papers N° 2021*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- SHAH, ANWAR (1994). La reforma de las relaciones fiscales intergubernamentales en las economías en desarrollo y de mercados emergentes. Washington D.C.: Banco Mundial.
- STEIN, ERNESTO (1997). "Issues in Decentralization in Latin America and the Caribbean". Mimeo. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- STIGLITZ, JOSEPH (2000). *Economics of the Public Sector*. 3ra edición. WW Norton & Company.
- SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA-SUNAT (2000). "Régimen especial para la Amazonía", en *Análisis Sectorial (ASEC)*, documento de uso interno. Lima: Sunat.
- SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA-SUNAT (1993). "Reformas del Sistema y de la Administración Tributaria", borrador de Conferencia Anual de Administraciones del BID en Washington, D.C., junio.
- SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA-SUNAT (1992). "Reformas Estructurales de la SUNAT," borrador de Conferencia Anual de Administraciones del BID en Jamaica, mayo.
- TAIT, ALAN (editor) (1988). *Value Added Tax: International Practice and Problems*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- TANZI, VITO (2000). "Taxation in Latin America in the Last Decade", documento elaborado para la conferencia sobre "Fiscal and Financial Reform in Latin America", Stanford University, 9-10 de noviembre y Working Paper N° 76. Stanford, CA: Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University.
- TANZI, VITO (1996). "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", Annual World Bank Conference on Development Economics, 1995. Washington, D.C.: World Bank.
- TER-MINASSIAN, TERESA (1997a). *Decentralization and Macroeconomic Management*, IMF Working Paper, N° 97/155. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional, noviembre.
- TER-MINASSIAN, TERESA (editora) (1997b). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional, setiembre.
- TER-MINASSIAN, TERESA (1997c). "Brazil", en Ter-Minassian, Teresa (editora). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional, setiembre, pp. 438-455.
- TOMMASI, MARIANO (2002a). "Decentralization and Intergovernmental Relations", mimeo. Initiative for Policy Dialogue-Decentralization Task Force. Nueva York: Columbia University, Banco Mundial, 20 de setiembre.



- TOMMASI, MARIANO (2002b). *Federalism in Argentina and the Reform of the 1990s*, Working Paper, N° 147, Stanford, CA: Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, agosto.
- WALLACE, SALLY (2003). “Fiscal Architecture”. Web Based Course on Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Reform. On Institutional Quality Indicators (PREM). Washington D.C.: Banco Mundial.
- WEBB, STEPHEN B. (2003). “Argentina: Hardening the Provincial Budget Constraint”, en Rodden, Jonathan; Gunar Eskeland y Jennie Litvack (editores). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, capítulo 6. Cambridge, Massachussets: The MIT Press, pp. 189-212.
- WIESNER, EDUARDO (2002). *Fiscal Federalism in Latin America: From Entitlements to Markets*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, agosto.
- WILDASIN, DAVID (1998). *Fiscal Aspects of Evolving Federations: Issues for Policy Research*, Working Paper Series N° 1884. Washington D.C.: Banco Mundial, febrero.
- WINER, STANLEY (1983). *The Influence of Intergovernmental Grants in Canada*. Research GSRO-1983. Carleton University. Ottawa.
- ZAS FRIZ, JOHNNY (1998). *La descentralización ficticia. Perú 1821-1998*. Lima, Perú: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación.
- ZEE, HOWELL (1995). “Value Added Tax”, en Shome, Partharasathi. *Tax Policy Handbook*. Washington, D.C.: Fiscal Affairs Department, Fondo Monetario Internacional