



# FINANCIAMIENTO DE GOBIERNOS SUBNACIONALES EN AMÉRICA LATINA

JAIME BONET

CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS REGIONALES (CEER)

BANCO DE LA REPÚBLICA

CARTAGENA, COLOMBIA



PRESENTACIÓN REALIZADA EN LA VI JORNADA IBEROAMERICANA DE FINANCIAMIENTO LOCAL, VILLA CARLOS  
PAZ (CÓRDOBA, ARGENTINA), 18 Y 19 DE SEPTIEMBRE DE 2017

# CONTENIDO

- I. Motivación
- II. Beneficios y obstáculos de la autonomía fiscal
- III. Hechos estilizados: Causas e implicaciones
- IV. Propuestas para aumentar el recaudo
- V. Conclusiones



# CONTENIDO

## **I. Motivación**

II. Beneficios y obstáculos de la autonomía fiscal

III. Hechos estilizados: Causas e implicaciones

IV. Propuestas para aumentar el recaudo

V. Conclusiones



# AMÉRICA LATINA PRESENTA UNA DESCENTRALIZACIÓN ASIMÉTRICA

- ❑ El gasto promedio de los gobiernos subnacionales pasó del 20% del gasto total en 1985 al 35% en 2015.
- ❑ El porcentaje de ingresos propios recaudado por estos gobiernos permaneció estancado en aproximadamente 10% del total nacional.
- ❑ Esta diferencia genera desbalances fiscales verticales en la mayoría de las economías y crea una fuerte dependencia de las transferencias de los gobiernos nacionales.
- ❑ Aproximadamente dos tercios de los ingresos subnacionales son transferidos por el gobierno nacional.
- ❑ Las finanzas públicas locales son más vulnerables y poco predecibles.



# LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES DEBEN GENERAR MAYORES INGRESOS FISCALES

- ✓ Conduciría a que las autoridades puedan tener un mayor control sobre aquellas opciones de política que promueven adecuadamente el desarrollo local;
- ✓ Reduciría la dependencia de transferencias del nivel central, aumentando la autonomía en la toma de decisiones por parte de los gobiernos subnacionales; y
- ✓ Aumentaría la eficiencia y la transparencia en el gasto, dado que el pago de contribuciones fiscales tiende a que los ciudadanos exijan una mayor rendición de cuentas a sus gobernantes.



# CONTENIDO

I. Motivación

## **II. Beneficios y obstáculos de la autonomía fiscal**

III. Hechos estilizados: Causas e implicaciones

IV. Propuestas para aumentar el recaudo

V. Conclusiones



## LOS BENEFICIOS

1. **Asignación eficiente:** existen tributos que son mejor recaudados por los gobiernos subnacionales.
2. **Suficiencia y predictibilidad presupuestal:** los ingresos propios puede asegurar a los gobiernos subnacionales recursos suficientes y predecibles
3. **Rendición de cuentas:** los ciudadanos tienden a exigir mayor control sobre el uso de lo que pagan.
4. **Atención a preferencias de la comunidad:** alineación de los impuestos con las preferencias de los ciudadanos y los beneficios de los servicios que financian.



# LOS OBSTÁCULOS

- 1. Económicos:** la distribución inequitativa de las bases tributarias generan grandes desigualdades en la capacidad de financiamiento y para la provisión de bienes y servicios públicos.
- 2. Institucionales:** Las administraciones tributarias nacionales suelen estar mejor capacitadas para explotar economías de escala en la recaudación y diferentes legislaciones puede aumentar los costos de cumplimiento.
- 3. Políticos:** Los gobiernos centrales prefieren conservar el control sobre las bases tributarias más importantes y los gobiernos subnacionales no siempre están dispuestos a asumir los costos políticos.



# CONTENIDO

I. Motivación

II. Beneficios y obstáculos de la autonomía fiscal

**III. Hechos estilizados: Causas e implicaciones**

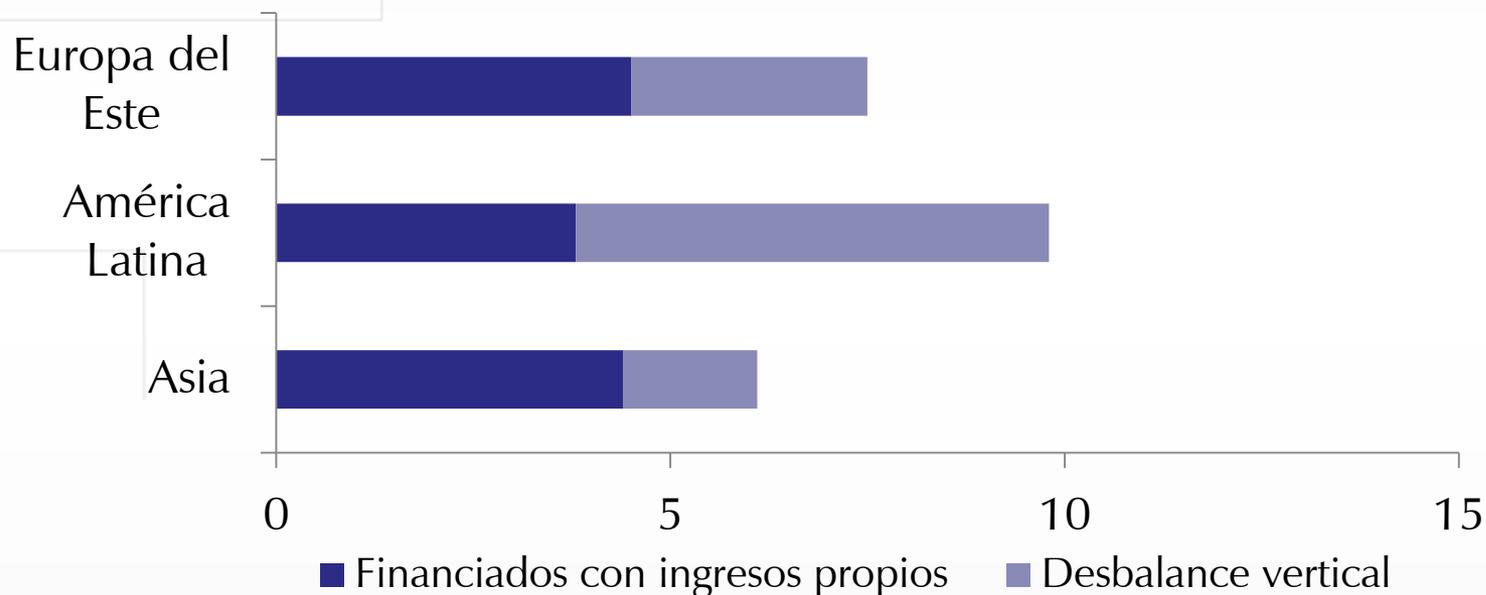
IV. Propuestas para aumentar el recaudo

V. Conclusiones



# LOS DESBALANES VERTICALES SON MAYORES EN AMÉRICA LATINA QUE EN OTRAS REGIONES EN DESARROLLO

DESBALANCE VERTICAL COMO PORCENTAJE DEL PIB EN AMÉRICA LATINA, EUROPA DEL ESTE Y ASIA, 2000 - 2009 (PROMEDIO)

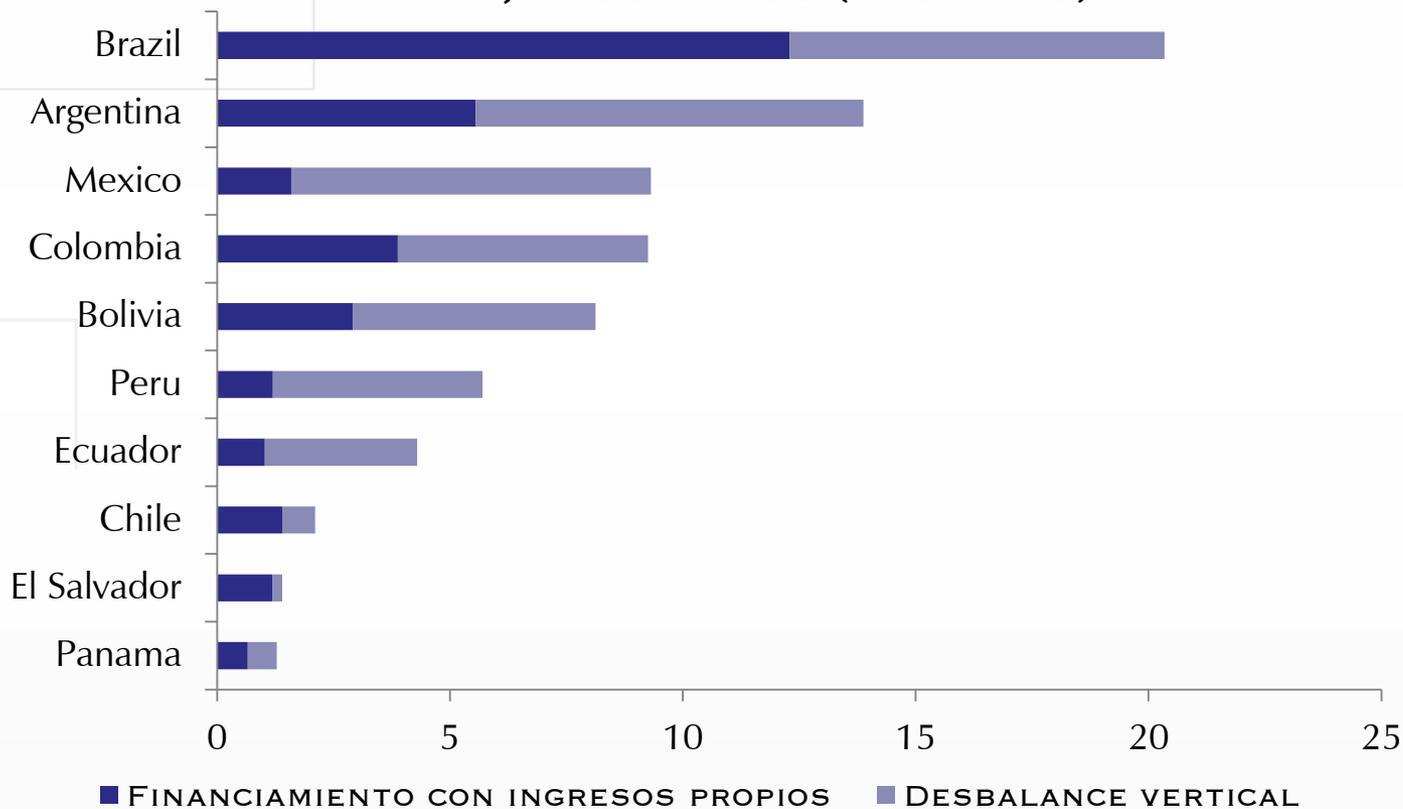


Fuente: BID (2012), FMI (2011) y OCDE (2010).



# LOS DESBALANES VERTICALES SON HETEROGÉNEOS: MAYORES EN PAÍSES FEDERALES QUE EN UNITARIOS

DESBALANCE VERTICAL COMO PORCENTAJE DEL PIB EN AMÉRICA LATINA, 2000 - 2009 (PROMEDIO)

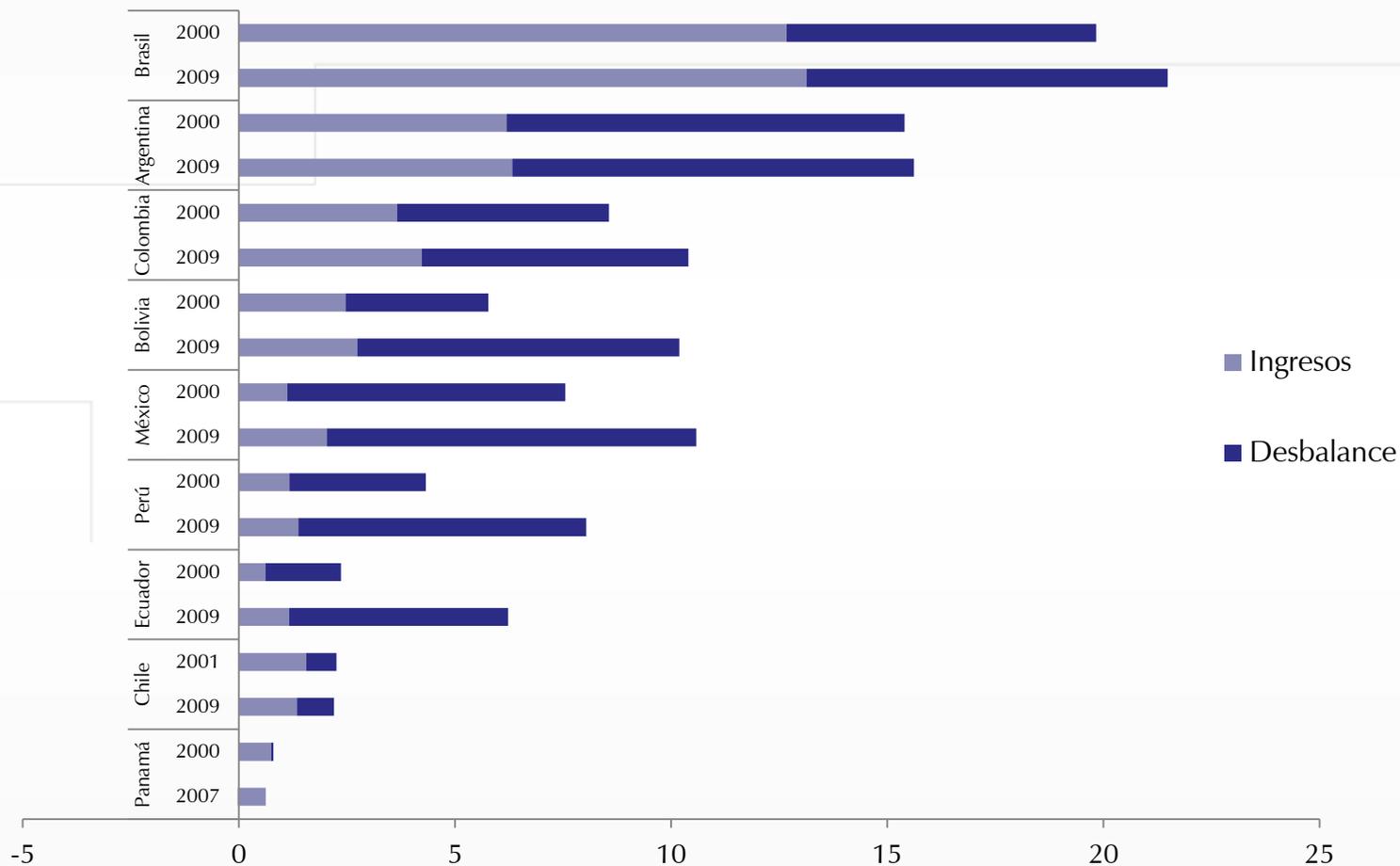


FUENTE: BID (2012).



# ALGUNOS PAÍSES AUMENTARON EL DESBALANCE

## DESBALANCE VERTICAL COMO PORCENTAJE DEL PIB EN AMÉRICA LATINA, 2000 Y 2009

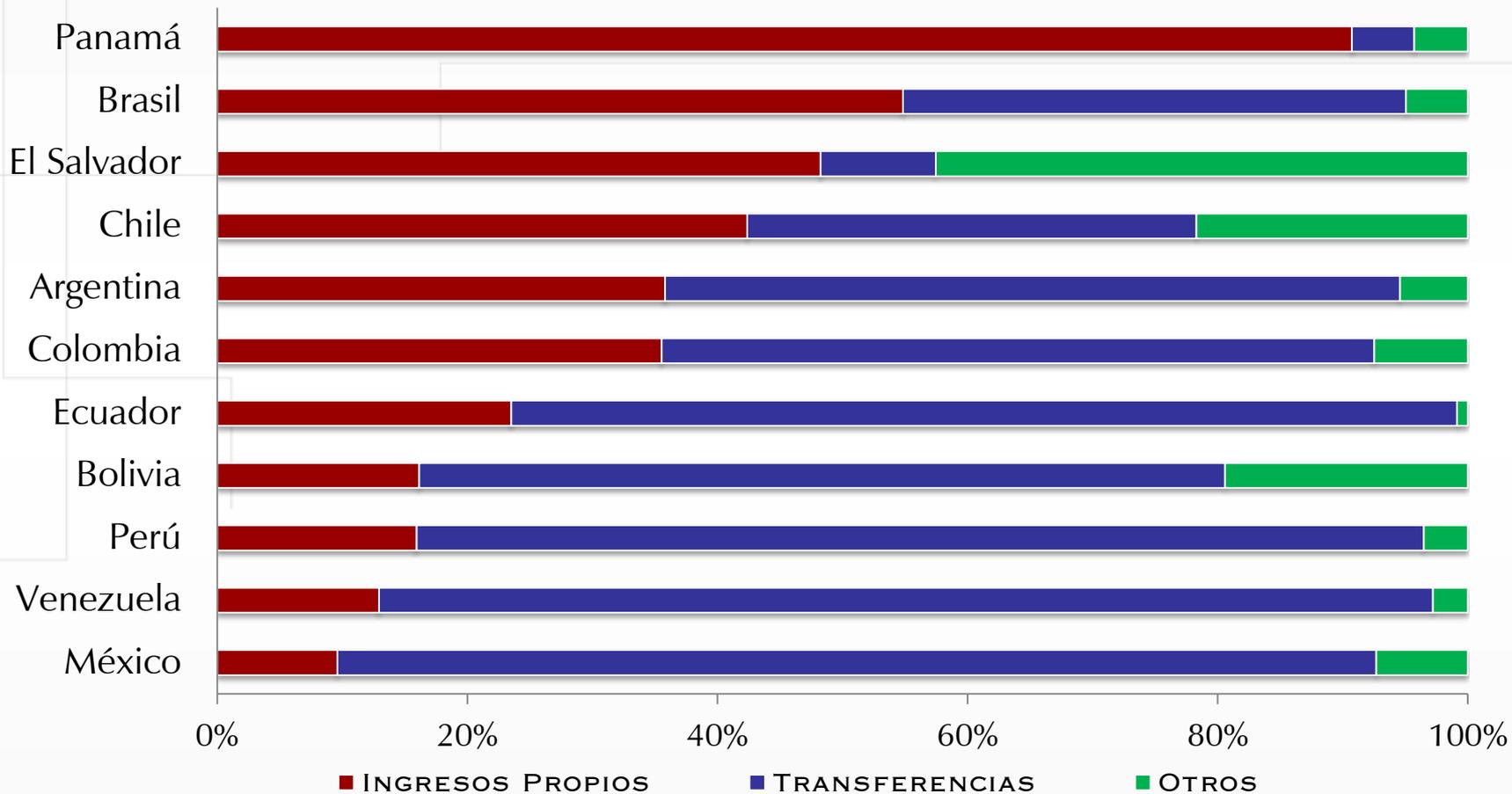


Fuente: BID (2012).



# ALTA DEPENDENCIA DE TRANSFERENCIAS

INGRESOS SUBNACIONALES COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TOTALES EN AMÉRICA LATINA, 2000-2009 (PROMEDIO)

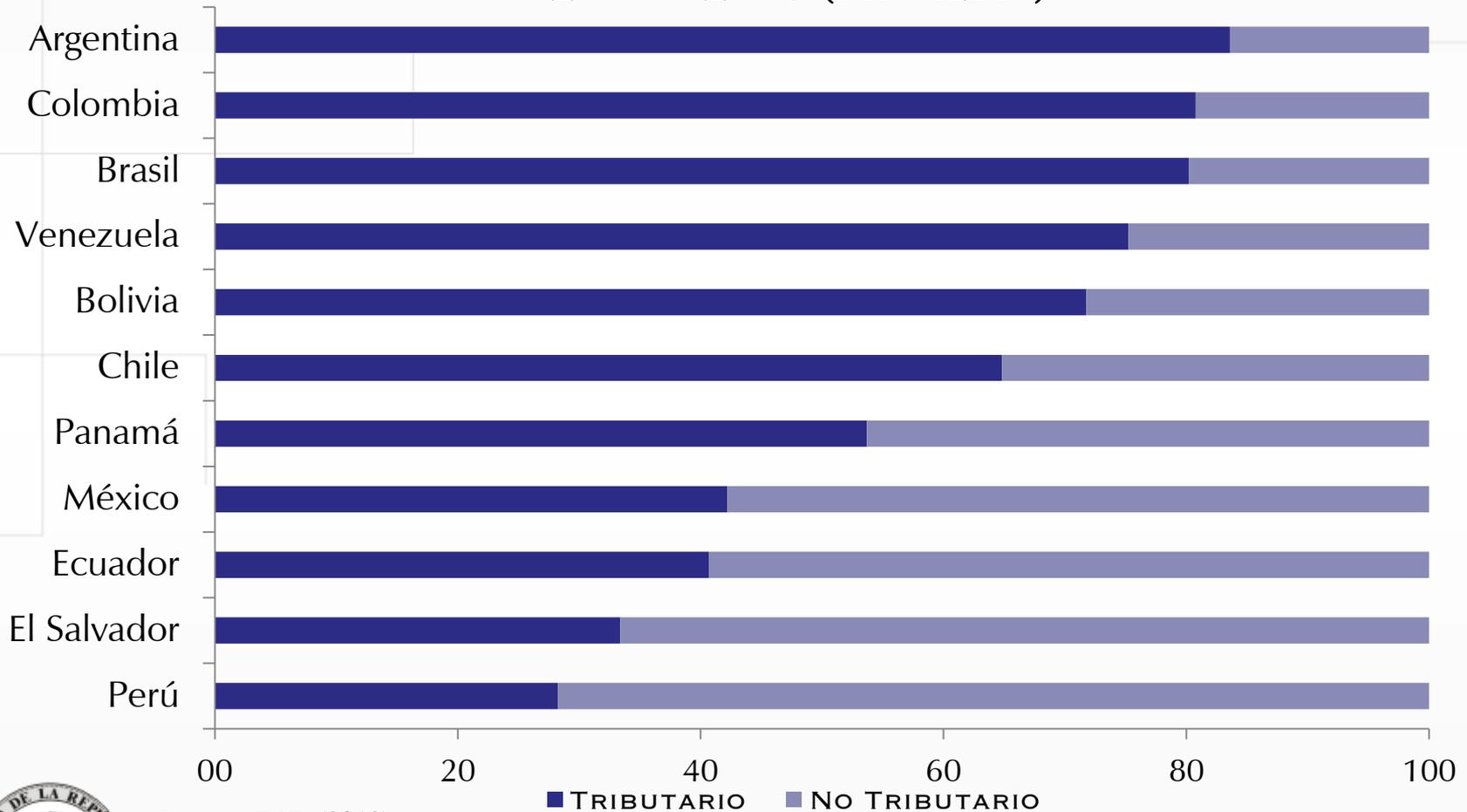


Fuente: BID (2012).



# TRIBUTARIOS VS. NO TRIBUTARIOS

**PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN AMÉRICA LATINA, 2000 – 2009 (PROMEDIO)**



Fuente: BID (2012).



# DOMINAN LOS IMPUESTOS A LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

## COMPOSICIÓN DE LOS IMPUESTOS SUBNACIONALES, 2000-2009 (PROMEDIO)

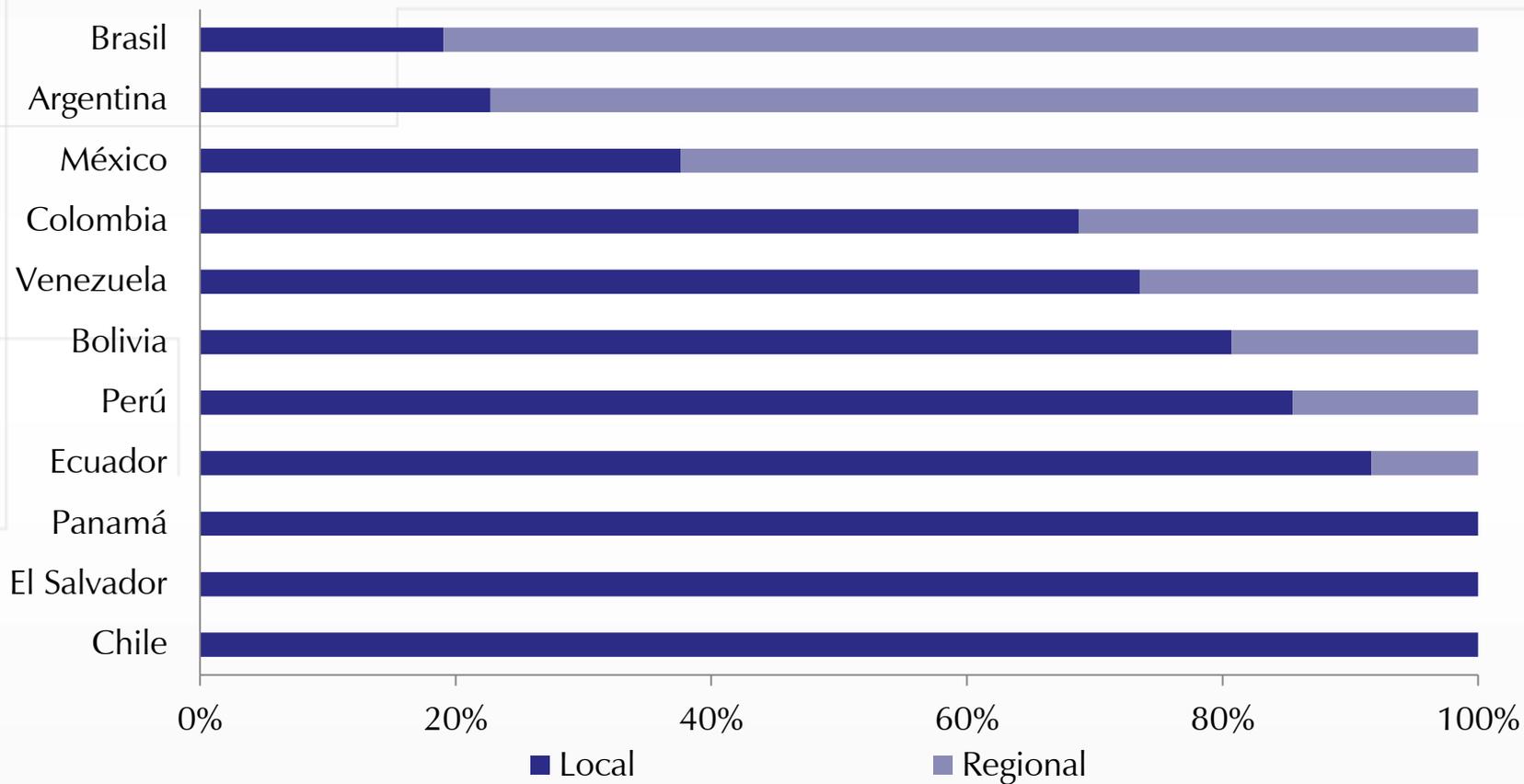
País	Propiedad	Actividad económica	Remuneraciones	Vehículos	Transferencia de propiedad	Combustibles	Espectáculos	Juegos	Otros
Argentina	12.6	64.4	0	6.3	0	0	0	0	16.8
Brasil	5	84.6	0	5	1.6	0	0	0	3.8
Colombia	20.8	49.2	0	2.7	0	12	0	0	15.2
Ecuador	29.4	31	0	0	2.3	0	3	0	34.3
México	27.6	2.1	39.7	1.8	18	0	0.1	0.6	10.1
Panamá	0	59.7	0	0	0	0	0	0	40.3
Perú	54.1	15.8	0	7	0	0	1.6	5.7	15.9
Venezuela	2.3	97	0	0	0.2	0	0.5	0	0



Fuente: BID (2012).

# LOCAL VERSUS REGIONAL

## INGRESOS SUBNACIONALES POR NIVEL DE GOBIERNO EN AMÉRICA LATINA, 2000 - 2009 (PROMEDIO)



Fuente: BID (2012).



# CONTENIDO

I. Motivación

II. Beneficios y obstáculos de la autonomía fiscal

III. Hechos estilizados: Causas e implicaciones

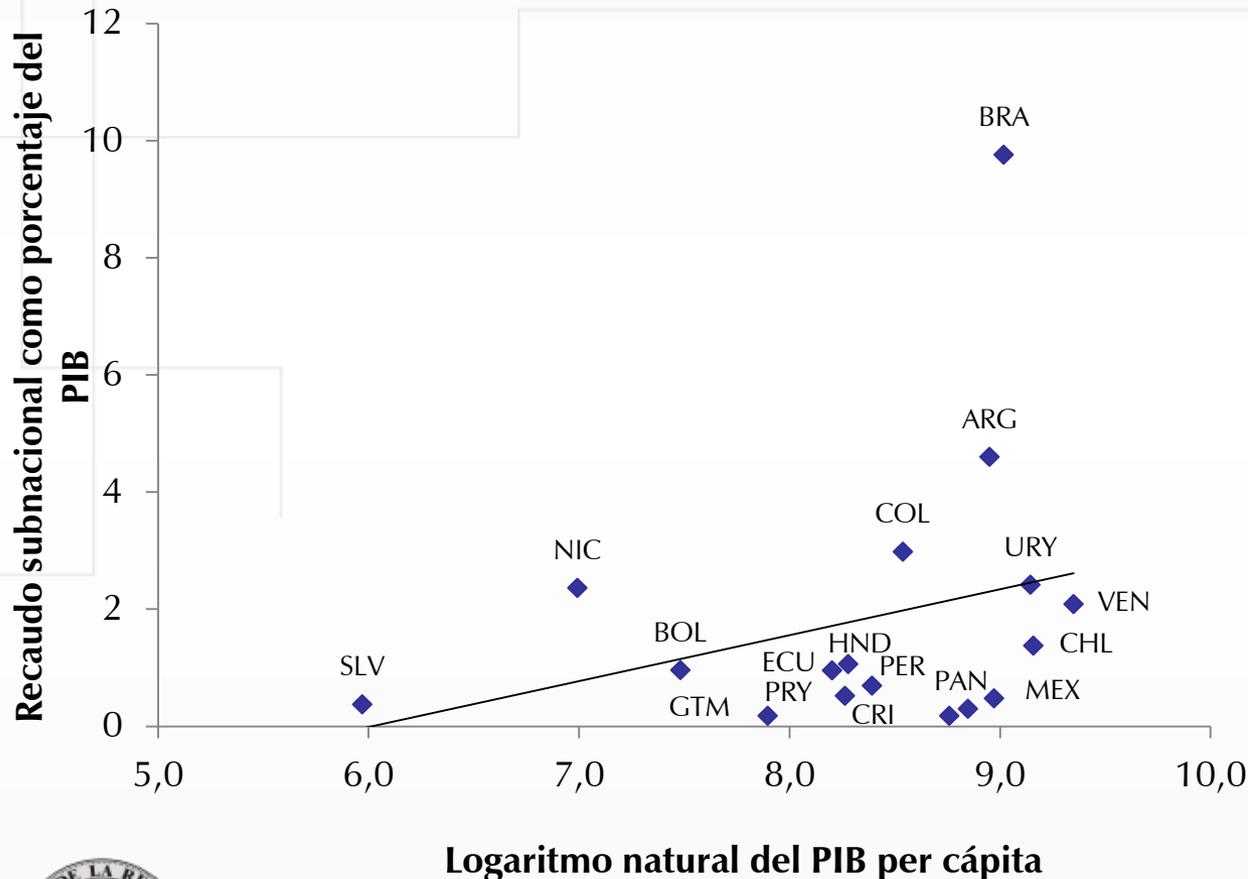
**IV. Propuestas para aumentar el recaudo**

V. Conclusiones



# LA TRIBUTACIÓN SUBNACIONAL ESTÁ POR DEBAJO DEL VALOR ESPERADO DADO SU INGRESO

RECAUDACIÓN TRIBUTARIA SUBNACIONAL Y PIB PER CÁPITA, 2009



- ❖ México y Brasil tienen PIB per cápita similares pero la recaudación tributaria de Brasil es 20 veces mayor que la de México.
- ❖ Igual ocurre con el PIB per cápita de Guatemala y Bolivia, pero la recaudación boliviana es cinco veces mayor que la guatemalteca.



•Fuente: Estimaciones de los autores con base en BID y CIAT (2012) y FMI (2011).

# LAS ALTERNATIVAS SON DIFERENTES EN CADA PAÍS

- Las reformas deben atender las **diferencias en la profundidad y forma de la descentralización** del gasto e ingreso en cada país y las distorsiones causadas por el sistema tributario vigente.
- En algunos casos, las reformas deben ***mejorar el rendimiento de los actuales impuestos***, mientras que otros deben ***generar nuevas bases tributarias***.
- En otros casos, las reformas deben ***disminuir las distorsiones que producen algunos impuestos vigentes***: el impuesto a los ingresos brutos en Argentina, el ICMS en Brasil, el ICA en Colombia y el impuesto a la nómina en México.



# MEJOR UTILIZACIÓN DE LAS FACULTADES TRIBUTARIAS VIGENTES

## El impuesto a la propiedad urbana y rural

- ❖ Su recaudación llegó apenas a 0,37% del PIB durante la década del 2000, cerca de la mitad de lo que en otros países en desarrollo y apenas una sexta parte de lo que recauda en los países de la OECD (Sepúlveda y Martínez-Vázquez, 2009).
- ❖ En Brasil, con ciertas mejoras en la gestión tributaria administrativa, la recaudación proveniente del impuesto predial podría triplicarse (De Cesare et al. 2012).
- ❖ En Colombia, corrigiendo el número y el valor de las propiedades y manteniendo la tasa efectiva observada en los últimos años, podría duplicarse el recaudo del impuesto predial (Sánchez y España, 2012).



# ESTRATEGIAS PARA EL IMPUESTO PREDIAL

1. **Mejorar la cobertura del catastro**, incluyendo la propiedad informal y la actualización de los registros de la propiedad formal.
2. **Actualizar los valores catastrales.**
3. **Mejorar la eficiencia en la recaudación** de impuestos mediante múltiples acciones administrativas y jurídicas.
4. **Aumentar la aceptación pública** del impuesto a la propiedad, mejorando la información a los contribuyentes sobre el gasto público y las discusiones de políticas que afectan al impuesto.



# OPCIONES DE POLÍTICA CON EL PREDIAL

- 1. Apoyo técnico y administrativo para las municipalidades con mayor rezago relativo:** organismo o agencia nacional para apoyar a los municipios menos capacitados.
- 2. Desarrollo de estrategias para los municipios con mayores capacidades:** integrar el catastro con otras bases de datos, combinar los métodos tradicionales de catastro y valoración con el auto reporte y avalúo de las propiedades, flexibilizar la selección del método de valoración, difundir información sobre tasación de la propiedad a los contribuyentes, entre otras.
- 3. Reformas complementarias** nacionales para todas las municipalidades.



# ASIGNACIÓN DE NUEVOS IMPUESTOS

No hay una solución única y la adopción de nuevos tributos dependerá de la realidad de cada país. Se debe tener en cuenta las características ideales de un impuesto subnacional:

1. Baja movilidad de la base tributaria.
2. Distribución equitativa de la base tributaria entre territorios
3. Potencial de recaudación.
4. Eficiencia: poco riesgo de generar distorsiones y externalidades negativas.
5. Baja sensibilidad a las fluctuaciones económicas y a otros factores exógenos.
6. Facilidad o bajos costos de administración.
7. Facilidad o bajos costos de cumplimiento.



# PROS Y CONTRAS DE ALGUNOS TIPOS DE IMPUESTOS

	Base con poca movilidad	Eficiencia	Distribución equitativa de la base	Potencial recaudatorio	Insensibilidad al ciclo	Facilidad de administración	Facilidad de cumplimiento
<b>Impuesto renta de las personas</b>	Medio	Pro	Contra	Pro	Contra	Contra	Contra
<b>Impuesto renta de las empresas</b>	Pro	Pro	Contra	Medio	Contra	Medio	Pro
<b>Sobretasa impuesto a la renta</b>	Pro	Pro	Contra	Medio	Contra	Medio	Pro
<b>Impuesto ventas al por menor</b>	Contra	Contra	Contra	Medio	Medio	Pro	Medio
<b>Impuesto al valor agregado</b>	Contra	Contra	Contra	Pro	Medio	Contra	Contra
<b>Impuesto al valor agregado corporativo</b>	Medio	Medio	Contra	Medio	Medio	Medio	Medio
<b>Impuestos selectivos al consumo</b>	Contra	Medio	Contra	Medio	Pro	Pro	Pro
<b>Impuesto a la propiedad</b>	Pro	Medio	Medio	Medio	Pro	Medio	Pro
<b>Regalías</b>	Contra	Pro	Contra	Pro	Medio	Pro	Pro
<b>Tasas por servicios</b>	Pro	Medio	Pro	Medio	Medio	Medio	Medio
<b>Impuesto a transacciones financieras</b>	Contra	Contra	Contra	Medio	Medio	Pro	Pro
<b>Estampillas</b>	Medio	Contra	Contra	Contra	Pro	Pro	Pro
<b>Impuesto a la nómina</b>	Medio	Contra	Contra	Medio	Contra	Pro	Pro
<b>Impuestos de valorización</b>	Pro	Pro	Medio	Medio	Pro	Contra	Pro



# REFORMAS COMPLEMENTARIAS

1. ***Reformas a los sistemas de transferencias vigentes***: definición de reglas de juego claras que incentiven el esfuerzo tributario subnacional y simplifiquen el sistema de transferencias.
2. ***Cambios en los sistemas de asignación de los ingresos provenientes de los recursos naturales no renovables***: distribución hacia todos los territorios, esquemas de ahorro y estabilización, y mecanismos de seguimiento y control al uso de los recursos.
3. ***Desarrollo de mecanismos de estabilización de ingresos***: sistema de estabilización y ahorro para corregir la volatilidad en las transferencias.



# CONTENIDO

- I. Motivación
- II. Beneficios y obstáculos de la autonomía fiscal
- III. Hechos estilizados: Causas e implicaciones
- IV. Propuestas para aumentar el recaudo
- V. Conclusiones**



# REFLEXIONES FINALES

1. Hay potencial en los ingresos tributarios subnacionales sin aprovechar.
2. Hacerlo podría mejorar la rendición de cuentas y transparencia y, simultáneamente, contribuir al desarrollo local.
3. Existe una heterogeneidad entre los países: en desarrollo económico y social, en las capacidades de los gobiernos subnacionales, y en la restricciones políticas.
4. No hay una receta de reforma única.
5. La adopción de las reformas propuestas dependerá del contexto económico, social y político vigente en cada país.



**MUCHAS GRACIAS**

