

VI JORNADA IBEROAMERICANA DE FINANCIACIÓN LOCAL

FINANZAS MUNICIPALES EN CENTROAMÉRICA
Huáscar Eguino, Alberto Porto y Walter Rosales

Córdoba, Argentina, Septiembre 2017

TEMAS A DESARROLLAR

1. Brecha de conocimiento y nuevas oportunidades de investigación
2. Marco conceptual
3. Descentralización fiscal: Perspectiva internacional
4. Descentralización fiscal en Centroamérica
5. Las finanzas municipales en Centroamérica
 - Transferencias e igualación fiscal
6. Conclusiones

1. Brecha de conocimiento y nuevas oportunidades de investigación

- Existe una brecha de conocimiento importante en materia de finanzas municipales en LAC. Esta brecha es mayor en regiones como Centro América y Caribe.
- La principal restricción a nuevas investigaciones es la falta de información estadística confiable y con desagregación al nivel subnacional. La restricción es mayor a nivel municipal.
- El Banco cuenta con una base de datos fiscales subnacionales (la “plataforma”) con información fiscal homologada de acuerdo a estándares contables internacionales (FMI-GFSM)

1. Plataforma de Información Fiscal Subnacional y Desarrollo Local

- *Cobertura geográfica*; 193 Gobiernos Intermedios; 13,136 Gobiernos Municipales (+75% del total); y 16 países.
- *Cobertura temporal*: Por lo general 2000 a 2013
- *Información fiscal*: Presupuestos ejecutados/programados en versión original y en forma homologada conforme al manual de estadísticas de las finanzas gubernamentales del FMI (2001-2014). Mismo nivel de desagregación que el usado en cuentas nacionales.
- *Información legal e institucional*

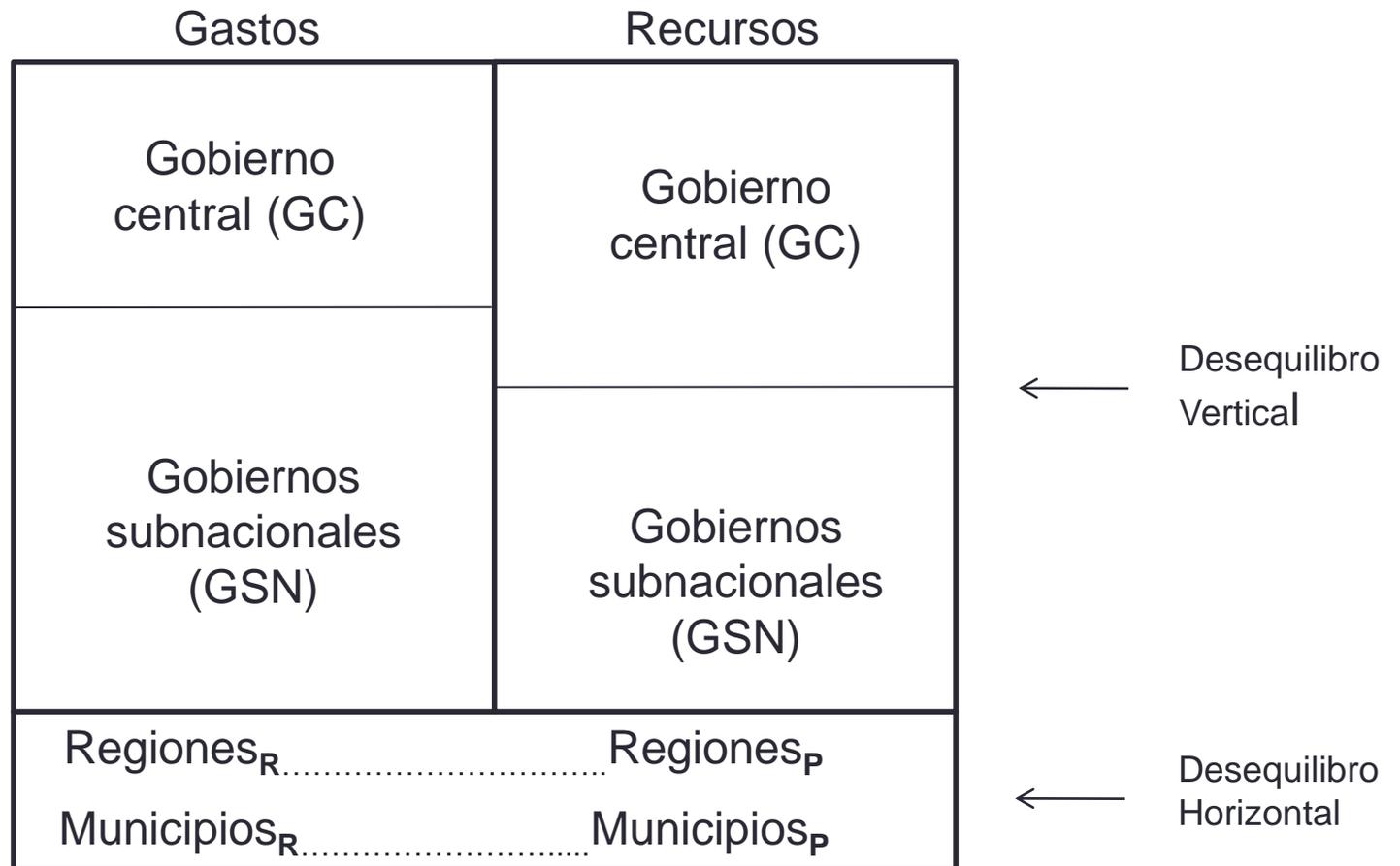
1. Aplicaciones de la Plataforma Fiscal Subnacional

- Estudio comparativo sobre transferencias de igualación (Muñoz, Radics, Bone, 2016) (8 países: AR, UR, CH, BR, PE, EC, CO y ME)
- Descentralización y autonomía fiscal subnacional en América Latina (Porto, Pineda, Eguino, 2017 borrador) (4 países: BR, CO, ME, PE)
- *Panorama de las Finanzas Municipales en Centroamérica (Porto, Eguino, Rosales, 2017) (6 países: CR, ES, GU, HO, NI, PN)*
- Marco Sectorial sobre Descentralización y Gestión Fiscal Subnacional (FMM, 2016 y 2018)

2. ESTRUCTURA DE UN GOBIERNO MONOLÍTICO



2. Estructura del Gobierno Multinivel. Asignación de Gastos e Ingresos a los distintos niveles de gobierno



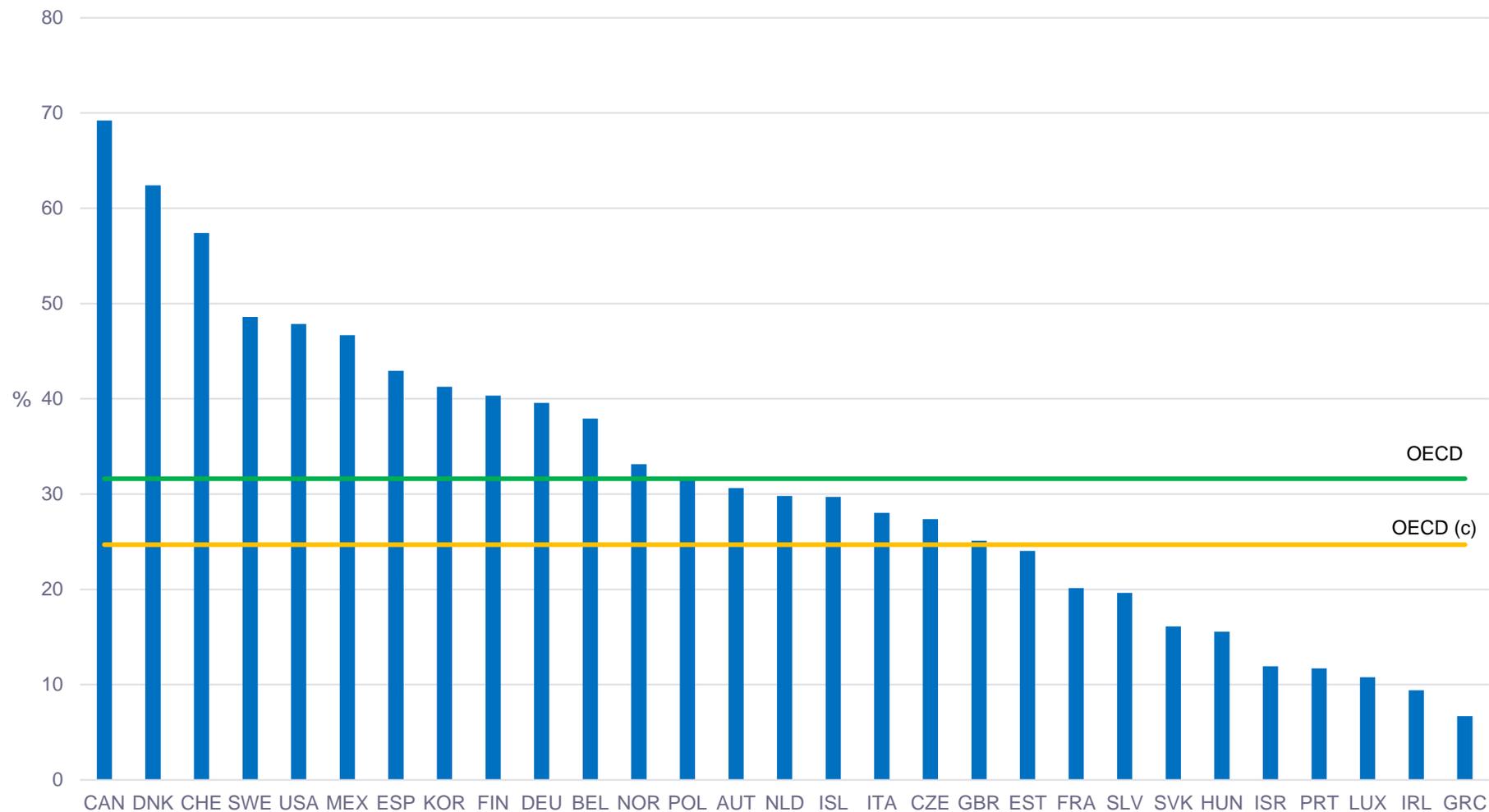
2. PROS Y CONS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

TEORIA	PROS	CONTRAS
1ra Generación (Gov. Benevolente)	Mejor ajuste de la oferta a la demanda	Pérdida de economías de escala
		Externalidades
		Desigualdad fiscal
2da Generación (políticos y burócratas con objetivos propios; incentivos)	Mayor control por los votantes	Transferencias e irresponsabilidad fiscal
	Fomento del desarrollo local en un mundo globalizado y efectos de las revoluciones informática y tecnológica.	
	Importancia de la autonomía fiscal	

2. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y DESARROLLO LOCAL

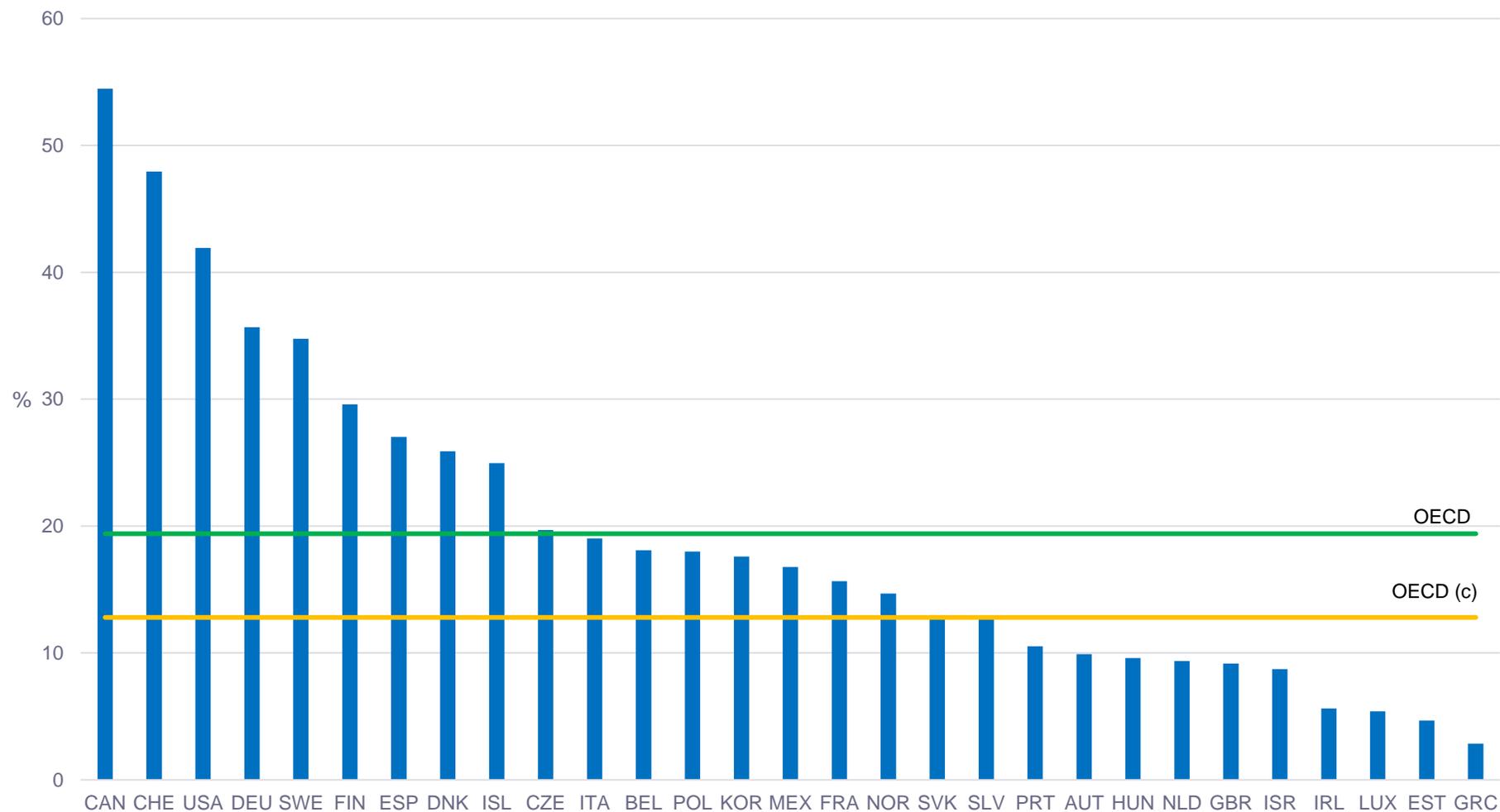
- Teorías de segunda generación:
 - Visualizan a la descentralización fiscal como la **organización del sector público más compatible con la economía de mercado**, si los gobiernos subnacionales cuentan con una amplia **autonomía fiscal**.
- La evidencia más clara resulta de un trabajo empírico reciente de Bartolini, Stossberg y Blöchlinger (2016; 30 países de la OECD para 1995-2011):
 - una estructura de gobiernos locales financiados principalmente con recursos propios (alta autonomía fiscal) **reduce las disparidades regionales**.
 - un mejor uso de los recursos locales favorecen el desarrollo local.
 - Como estos resultados no se verifican en todas las regiones, se requieren políticas centrales compensatorias (vía transferencias intergubernamentales).

3. DESCENTRALIZACIÓN OECD (% gasto subnacional)



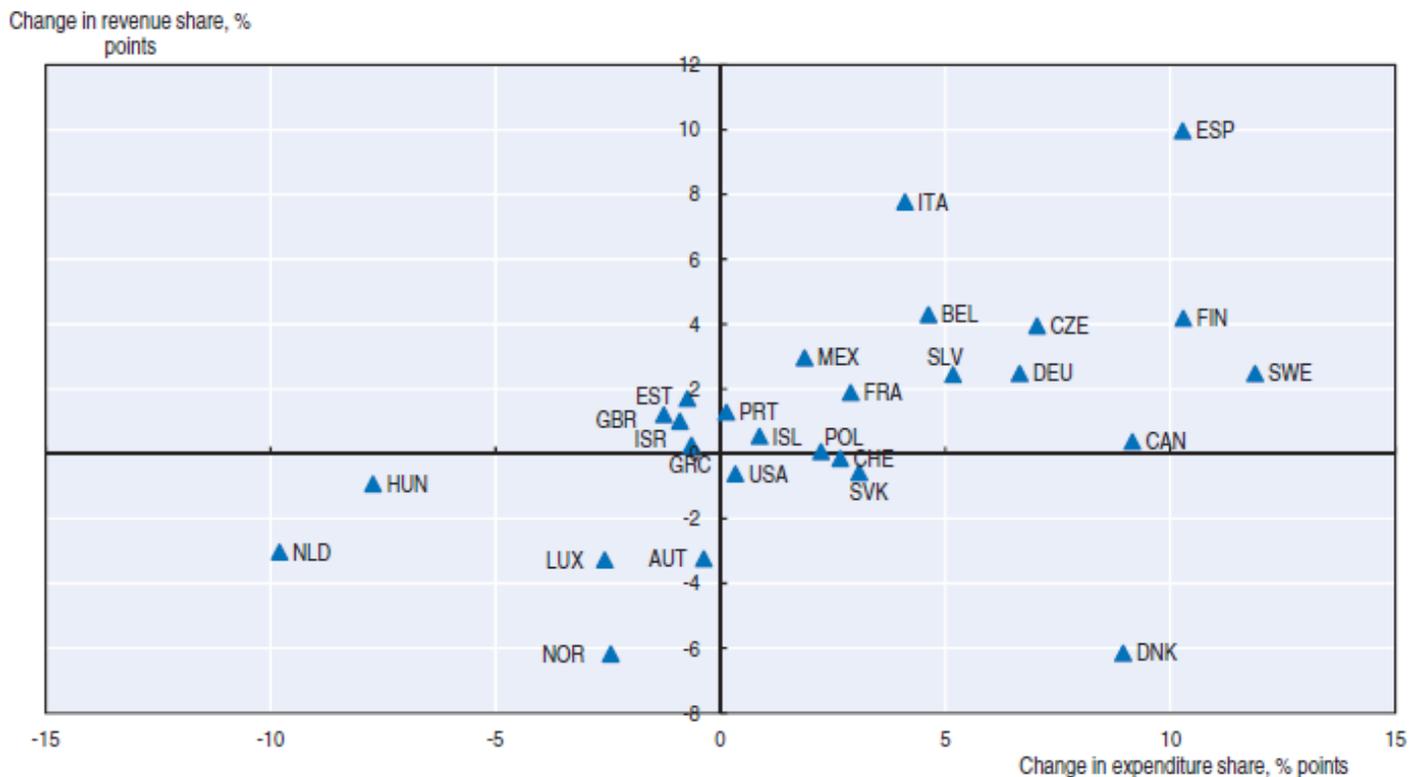
Fuente: reproducido de OECD/KIPF (2016)

3. DESCENTRALIZACIÓN OECD (% ingresos propios)



Fuente: reproducido de OECD/kIPF (2016)

3. Evolución de la descentralización OECD



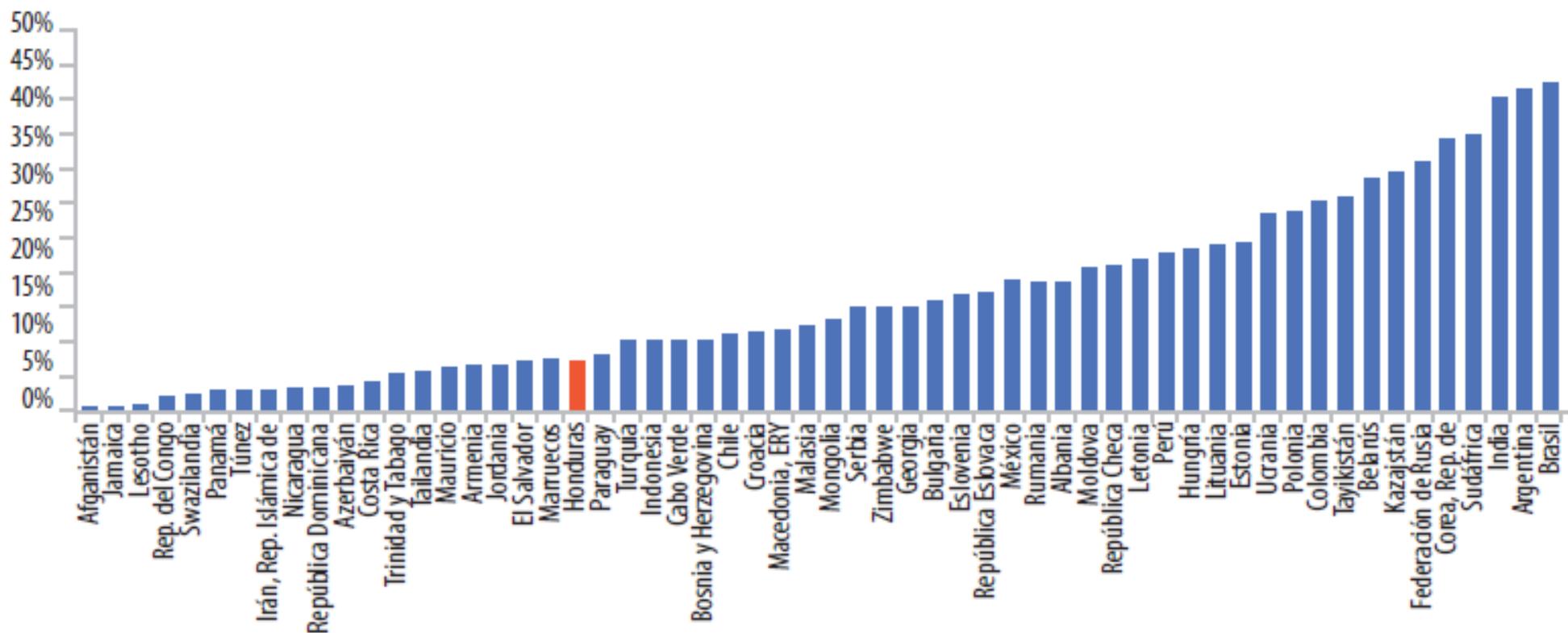
Note: Data without Ireland. Sub-national expenditures include intergovernmental grants, while sub-national revenues do not. Data for Greece cover the years 2006-14; for Iceland 1998-2014; for Mexico 2003-13; for Poland 2005-14.

Source: OECD Fiscal Decentralisation Database, www.oecd.org/tax/federalism/oecd-fiscal-decentralisation-database.htm.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933341782>

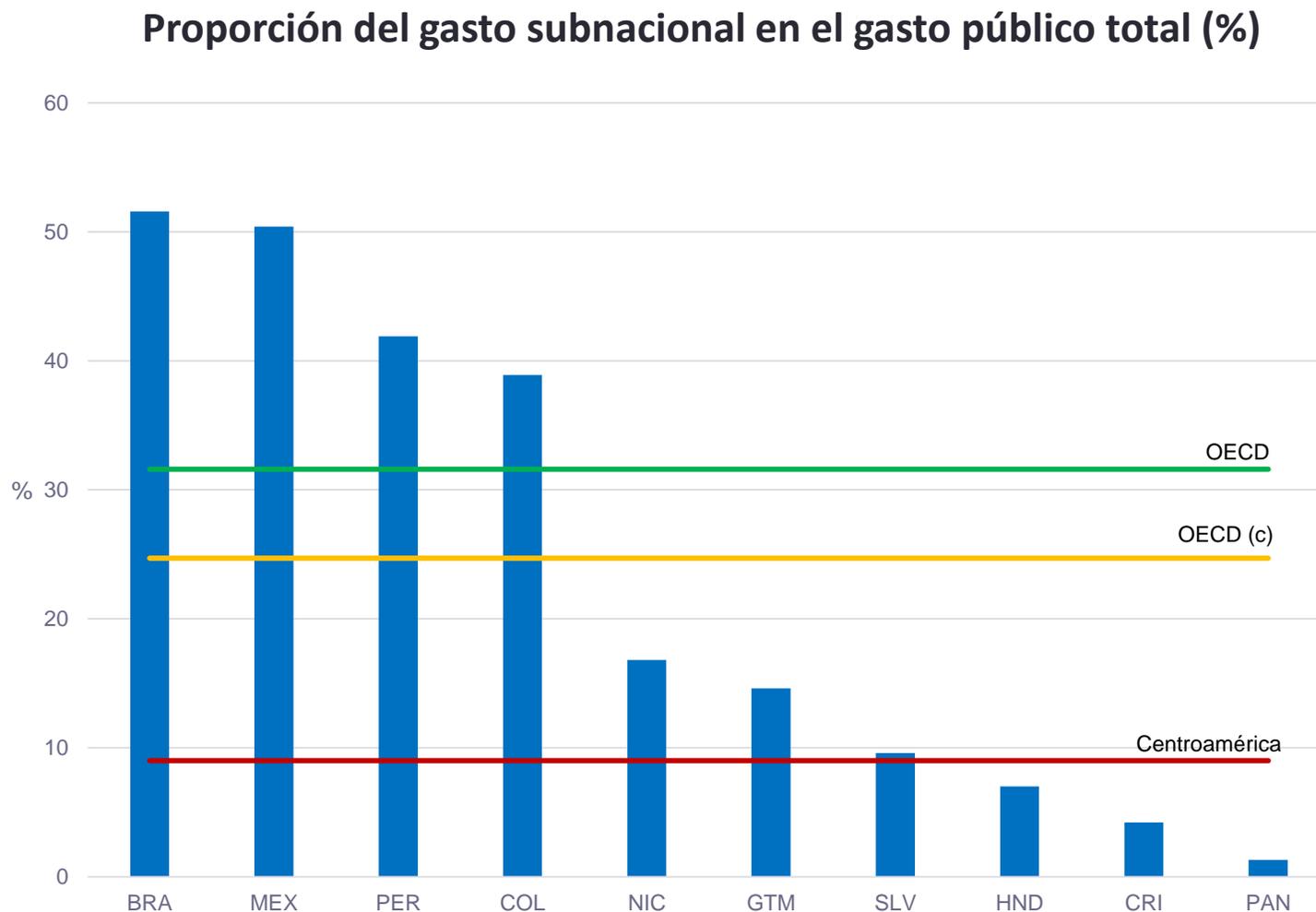
3. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL - PAÍSES EN DESARROLLO

Figura II.36: Proporción del gasto subnacional en el gasto público total (%) en países en desarrollo, 2010



Fuente: reproducido de Banco Mundial (2013)

4. Descentralización fiscal en Latinoamérica y CA



(1) Los datos de Brasil, México, Colombia y Perú corresponden al año 2012 en tanto que el resto corresponde al año 2015.

5. Centroamérica: Características demográficas y socio económicas



5. Centroamérica: Características demográficas y socio económicas

País	Población (millones de hab.)	Superficie (Km2) (*)	Densidad (hab./Km2)	Capital (**)	PIB per cápita promedio (2015) (U\$S por hab.)	IDH (2014) (***)	Gastos público 2015 per cápita (en U\$S por hab.)	Gastos público local 2015 per cápita (en U\$S por hab.)	Nº municipios	Fragmentación (Población/Nº municipios)
Panamá	4,005,033	75,517	53	Ciudad de Panamá (0.9)	14,658	0.764 (alto)	4.007	55	78	51,347
Costa Rica	4,937,755	51,100	97	San José (0.3)	11,362	0,766 (alto)	3,192	136	81	60,960
El Salvador	6,521,000	21,041	310	San Salvador (0.3)	4,046	0,666 (medio)	1,120	107	262	24,889
Guatemala	16,051,208	108,889	147	Ciudad de Guatemala (2,1)	7,830	0,627 (medio)	590	86	340	47,209
Honduras	8,866,351	112,492	79	Distrito Central (0.85)	4,700	0,606 (medio)	635	44	298	29,753
Nicaragua	6,169,668	130,373	47	Managua (1,4)	2,090	0,631 (medio)	523	88	153	40,325

(*) Corresponde al área terrestre

(**) Entre paréntesis se encuentra la población según Censo Nacional, en millones de habitantes

(***) Según información de PNUD

2. CENTROAMÉRICA. CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES

1. AUTONOMÍA LOCAL: reconocida en todos los países
2. Elección de autoridades locales por voto popular
3. Transferencias: En función de los ingresos (Panamá, El Salvador) o en función de los gastos (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua). En base a fórmulas y condicionadas.

5. CENTROAMÉRICA. RESPONSABILIDAD DE GASTO

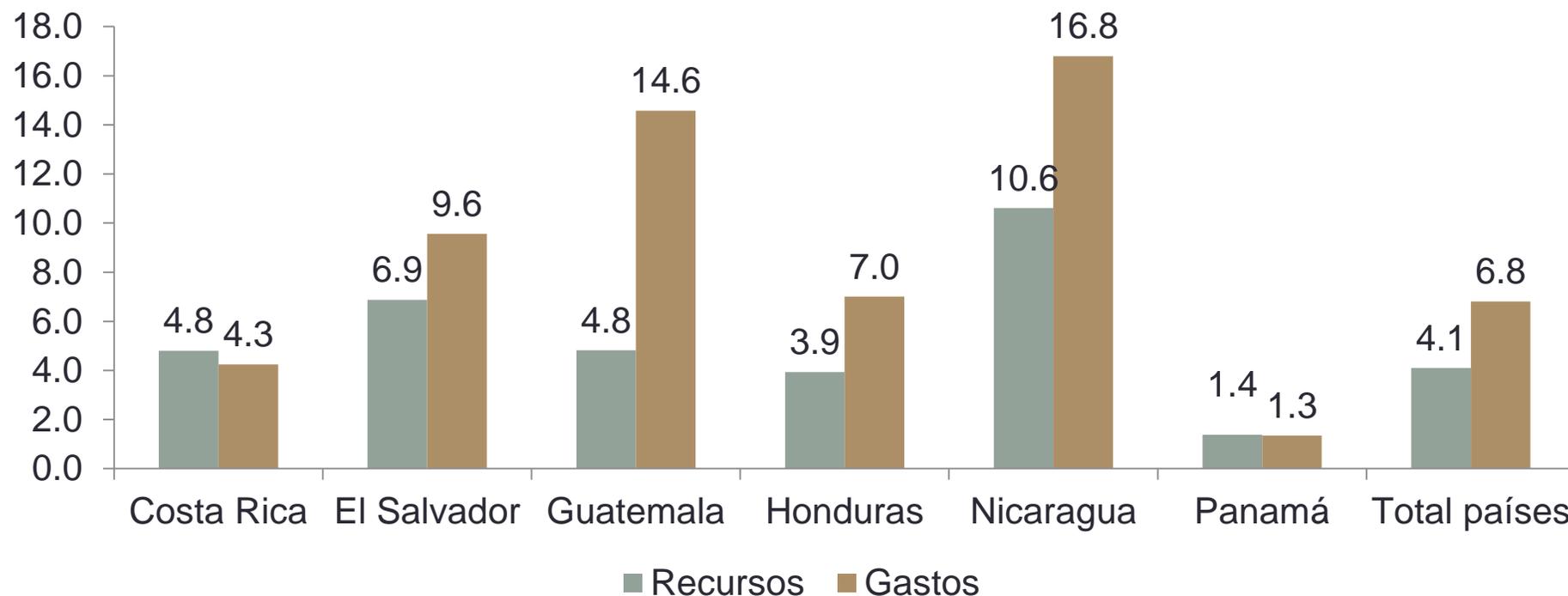
		CR	ES	GU	HO	NI	PA
Exclusivas-	Planificación Urbana	+	+	+	+	+	-
	Transito y Transporte Urbano	+	+	+	+	+	+
	Vias urbanas, caminos y veredas	+	+	+	+	+	+
	Espacio Público y Equipamiento Urbano	+	+	+	+	+	+
	Preservación patrimonio	-	+	+	+	+	-
	Alumbrado Público, Barrido, Limpieza	+	+	+	-	-	+
	Servicios Públicos (Agua, Sanemiento, Luz, Gas)	-	-	+	+	+	+
	Turismo	-	+	-	+	-	+
	Promoción del desarrollo local	-	+	-	-	+	+
	Regulacion actividad económica	-	+	+	+	-	-
Compartidas	Infraestructura educativa	-	-	+	+	-	+
	Infraestructura salud	-	-	+	+	+	+
	Vivienda	+	+	-	+	+	-
	Protección Medio Ambiente	-	+	+	-	+	-

5. CENTROAMÉRICA. RESPONSABILIDADES DE INGRESOS

	CR	ES	GU	HO	NI	PA
Tasas, licencias y arbitrios	+	+	+	+	+	+
Contribuciones especiales	+	+	+	-	+	+
Impuesto a bienes inmuebles	+	-	+	+	+	+

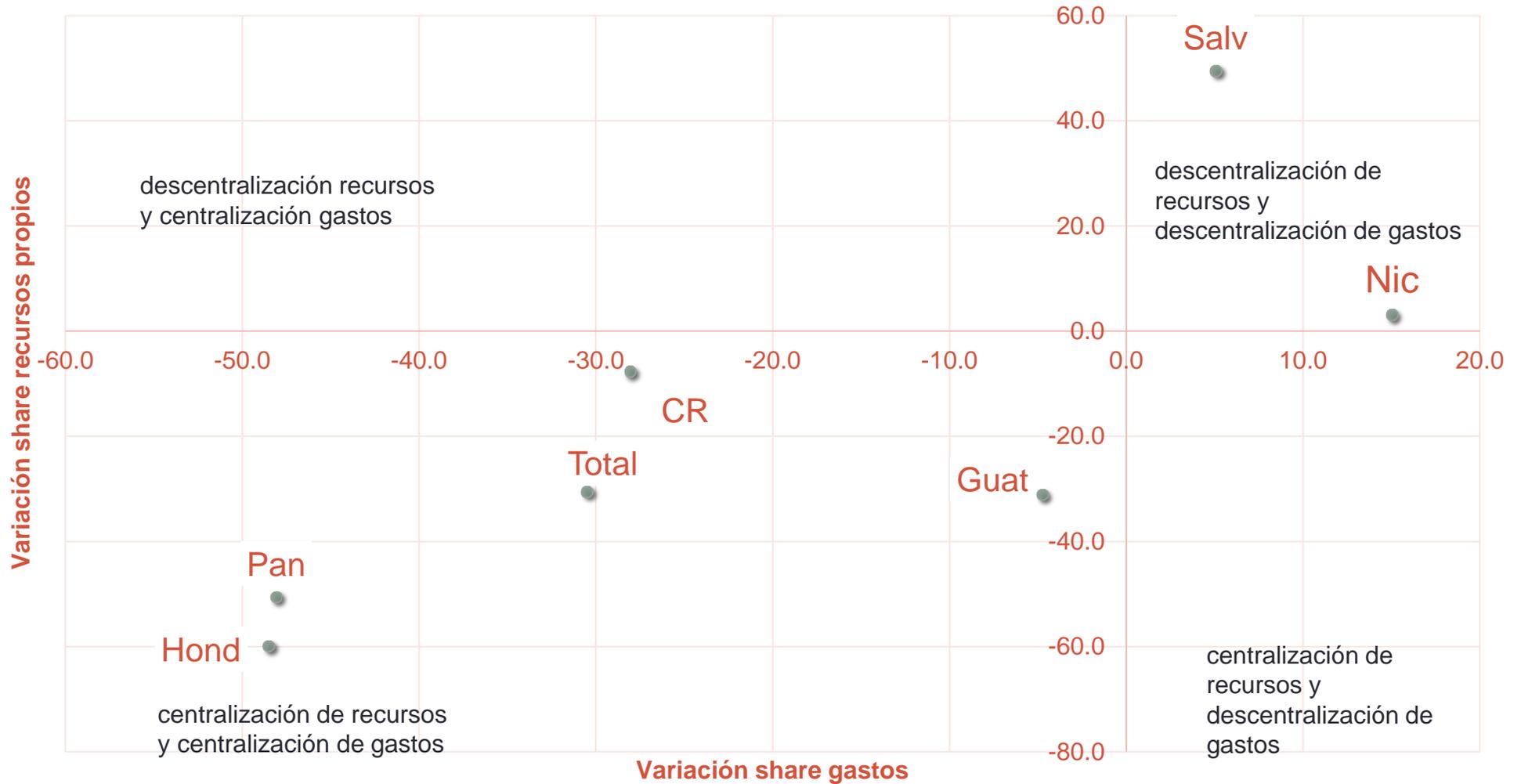
- En Panamá, Costa Rica y Honduras, los municipios pueden crear impuestos.
- En El Salvador, Guatemala y Nicaragua, los impuestos locales son creados o aprobados por la Asamblea Nacional respectiva.
- El Salvador no tiene impuesto a la propiedad.

5. Importancia de los Gobiernos Municipales



- Baja participación local en gastos y recursos
- Dependencia de transferencias

5. Dinámica de la descentralización (var % 2015-2005)



5. Centroamérica: Distribución por grupos de población

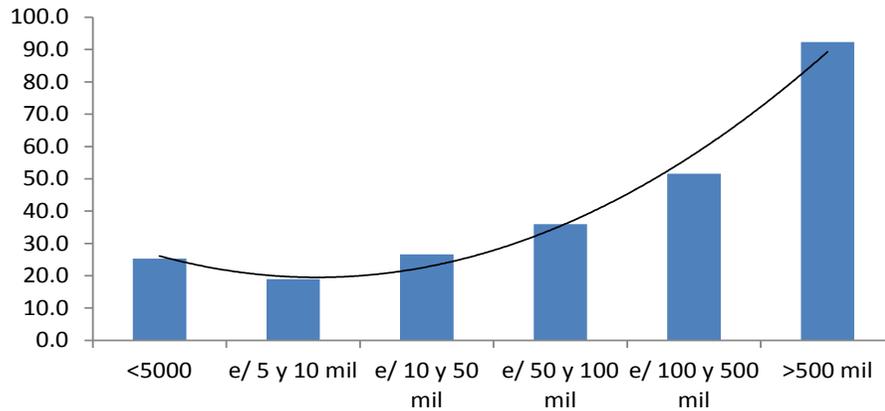
País	<5000	e/ 5 y 10 mil	e/ 10 y 50 mil	e/ 50 y 100 mil	e/ 100 y 500 mil	>500 mil	Total
Cantidad de gobiernos locales	115	231	621	145	84	7	1,203
Población	372.4	1,715.8	14,833.1	9,597.4	13,963.1	5,619.5	46,101.4
Gasto per cápita (*)	248.9	159.4	93.7	80.0	73.6	107.6	90.2
Recursos propios per cápita (*)	66.3	38.5	33.6	40.1	54.5	100.0	49.8
Transferencias per cápita (*)	187.8	123.1	61.0	37.3	21.5	18.3	42.3

Se trabaja con esta cantidad de municipios sobre los que se dispone de información.

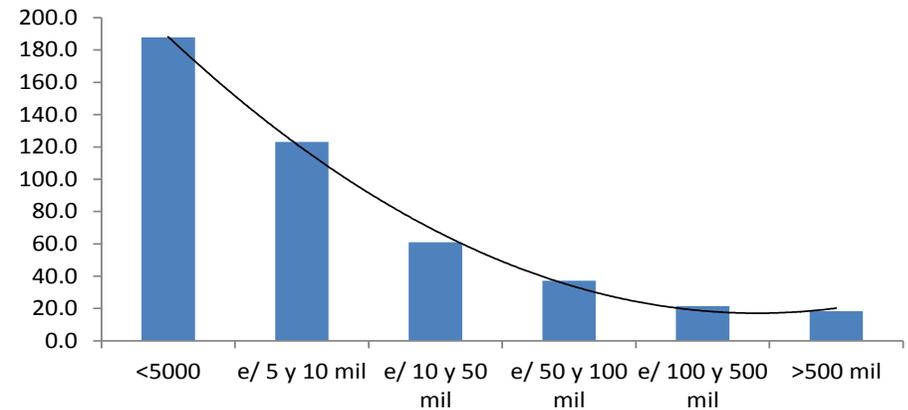
(*) Los datos corresponden al año 2015 para Panamá, Costa Rica, Guatemala y Nicaragua. Corresponden a 2014 para Honduras y El Salvador.

5. Variables fiscales y población

Recursos propios per cápita (U\$S)

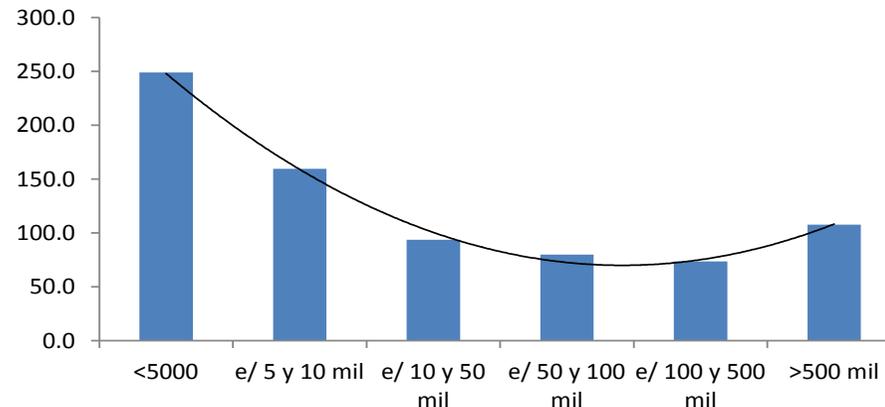


Transferencias per cápita (U\$S)



Nota: no incluye Otros recursos, correspondientes principalmente al uso del crédito.

Gastos per cápita (U\$S)

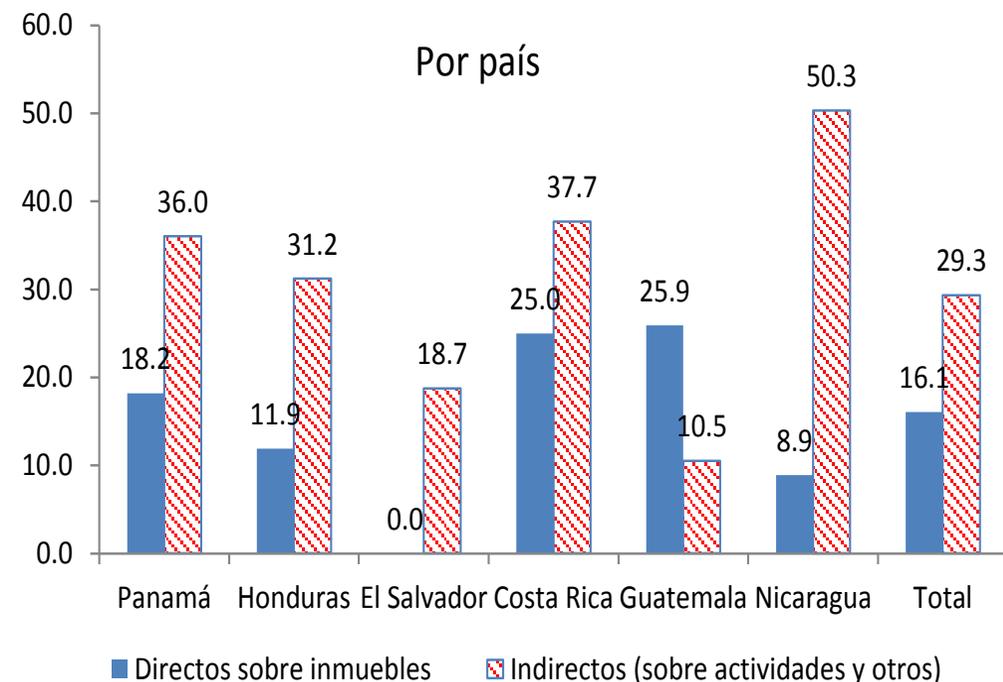
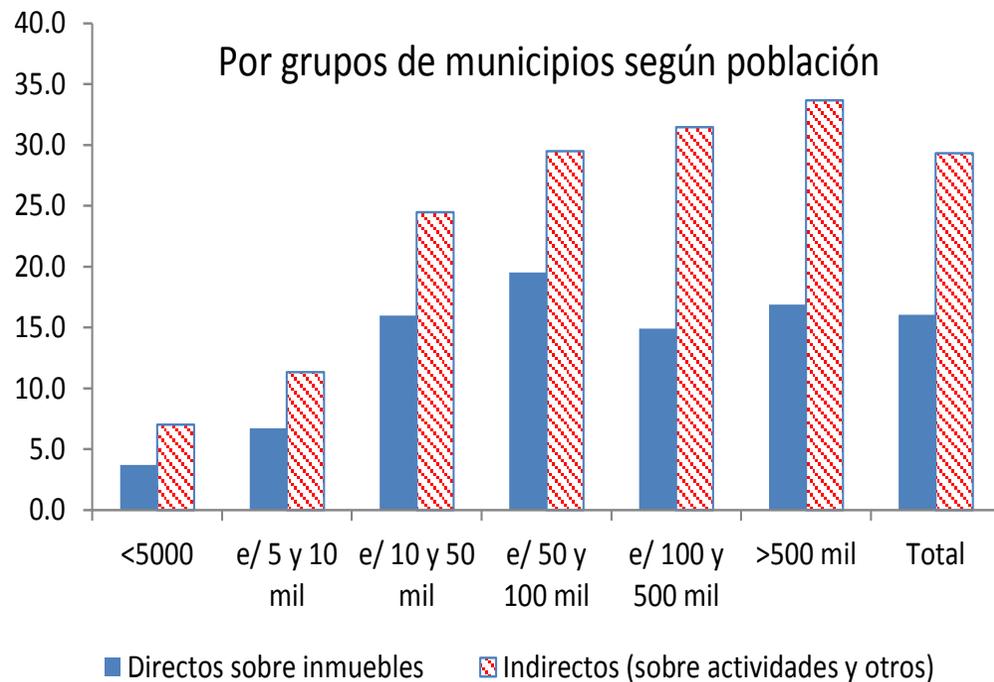


5. Elasticidad población

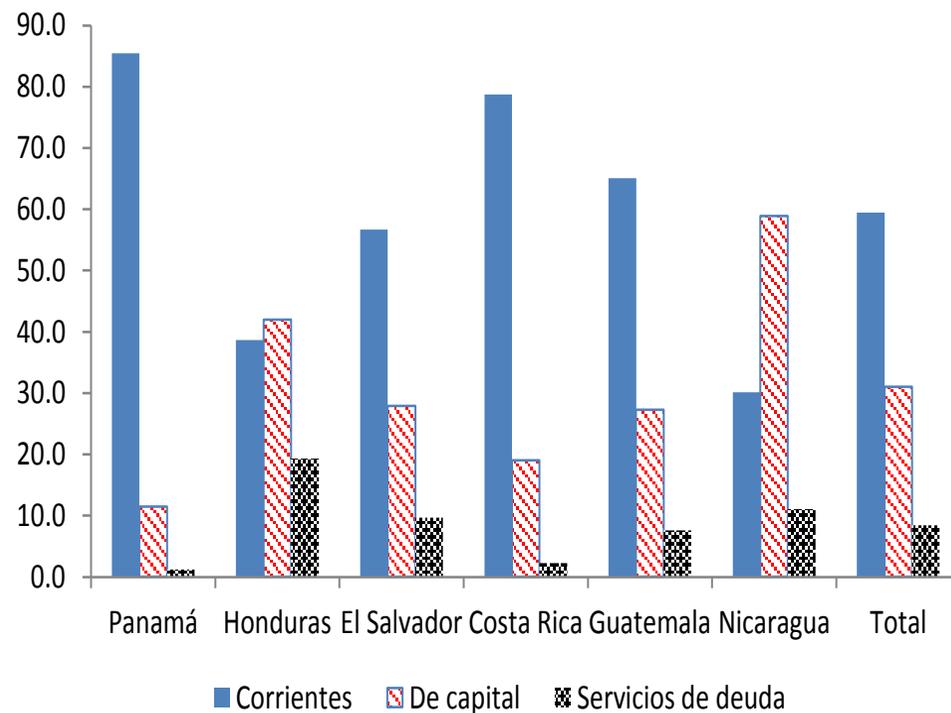
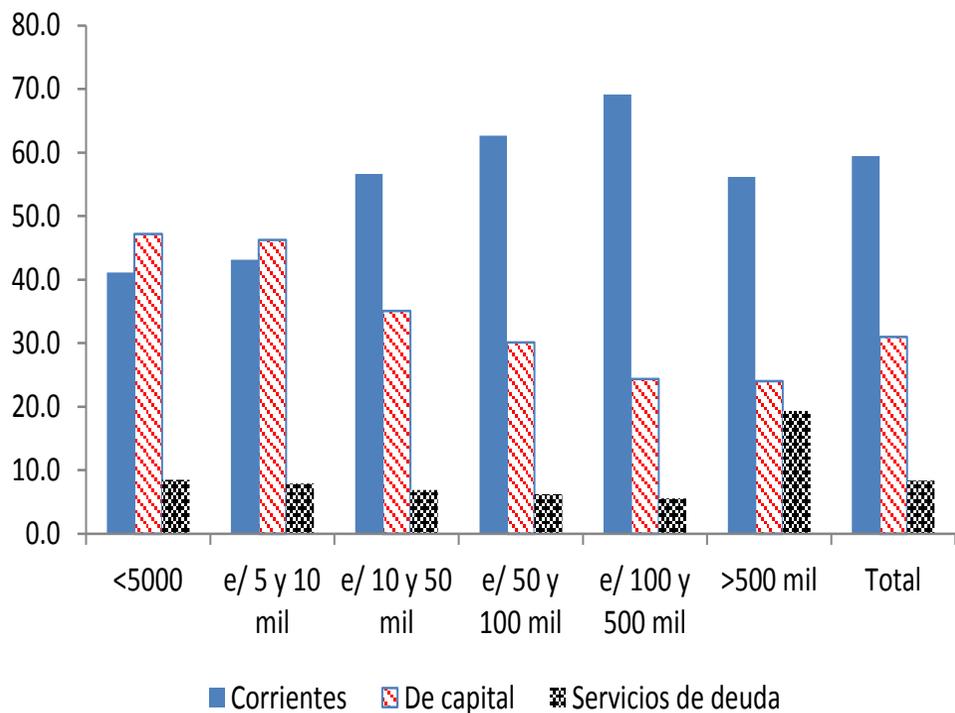
Variable	<5000	e/ 5 y 10 mil	e/ 10 y 50 mil	e/ 50 y 100 mil	e/ 100 y 500 mil	>500 mil	Total
Recursos propios netos pc	-0.486	-0.418	0.124	0.715	0.858***	0.848	0.096**
Transferencias pc	-0.767***	-0.706***	-0.544***	-1.288**	-1.039***	0.302	-0.581***
Gastos pc	-0.935***	-0.557***	-0.378***	-0.066	0.206	0.663	-0.356***
Correspondencia fiscal	-0.021	0.238	0.417***	0.687	0.621***	0.280	0.360***

- $p < .1$; ** $p < .05$; *** $p < .01$
- Los recursos propios son netos de otros ingresos (básicamente uso del crédito)

5. Participación % de los impuestos sobre inmuebles e indirectos (sobre actividades)



5. Estructura gastos



Se observa que:

- Hay gran variabilidad entre países.
- Los gastos de capital son decrecientes con el tamaño
- La importancia de los servicios de deuda son relativamente más significativos en los municipios más grandes.

5. Las municipalidades no son un conjunto homogéneo

País	Indicador	Recursos propios per cápita	Transferencias per cápita	Gastos per cápita	Correspondencia fiscal (*)
Total región	Media	49.8	42.3	90.2	66.7
	Min	0.8	0.0	0.5	1.1
	Max	1,567.5	1,198.6	1,929.1	118.9
	Desvío estándar	78.0	86.7	119.6	29.9
	GINI	0.555	0.449	0.366	

(*) Excluyendo outliers

5. Transferencias e igualación fiscal. Coeficientes de desigualdad de Gini

País	Recursos propios netos per cápita	Transferencias per cápita	Gastos per cápita
Panamá	0.411	0.633	0.445
Costa Rica	0.344	0.486	0.296
El Salvador	0.516	0.403	0.300
Guatemala	0.628	0.331	0.311
Honduras	0.512	0.459	0.401
Nicaragua	0.512	0.255	0.345
Total	0.630	0.450	0.403

- Las transferencias tienen un efecto igualador en El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Pero hay margen para mejoras.

5. Regímenes de transferencias a municipios

País	Legislación o fondo	Fondos a distribuir	Criterio de distribución	Asignación
Costa Rica	ley 8801/2010 y Constitución Política	10% de ingresos y gastos	densidad de población e índice de desarrollo social, contemplando los principios de equidad y asimetría	Destinado a infraestructura
El Salvador	A través del FODES (Fondo para el desarrollo económico y social de los municipios)	8% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto General de la Nación y la posibilidad de otros aportes, préstamos y subsidios	inversa a la población, equidad (partes iguales), extensión territorial (superficie) y pobreza (por rangos de población, utilizando varios indicadores como mortalidad infantil, analfabetismo, vivienda sin agua y otras carencias.	Destinadas a infraestructura previa asignación a gastos de organismos vinculados.
Nicaragua	Ley 466, ley 850/2013 y Constitución Política	10% del Presupuesto Gral. De la República	Del total transferido el 2,5% corresponde a Managua y el 92,5% al resto de municipalidades. La distribución del 92,5% se hace en base a los criterios de equidad (población y capacidad tributaria potencial), 25%, población el 25%, esfuerzo tributario 25% y ejecución de las transferencias 25%.	Un porcentaje variable entre municipios (entre el 60 y 90%) debe asignarse a inversiones. La Ley 850/2013 estableció condicionalidades adicionales al establecer que de las transferencias para inversiones debe asignarse el 5% a salud, 5% a educación, 5% a medio ambiente y 7,5% a agua y saneamiento.

5. El régimen de transferencias a municipios

País	Legislación o fondo	Fondos a distribuir	Criterio de distribución	Asignación
Guatemala	Aporte Constitucional y el IVA-PAZ y otros fondos menores	10% de los ingresos del Presupuesto General del país	25% por población, 25% en partes iguales, 25% en proporción a los recursos propios municipales, 15% en base al número de aldeas y caseríos y 10% en forma inversa a los recursos propios municipales	90% debe destinarse a inversión en infraestructura económica y social: el 10% restante a gastos de funcionamiento.
Honduras		14% de los ingresos tributarios del Presupuesto General de Ingresos y gastos de la República	50% por partes iguales, 20% por población, 30% según población en condiciones de pobreza	El 69% debe destinarse a inversión.
Panamá		Recaudación del impuesto sobre los bienes inmuebles	50% según la recaudación de ese impuesto en su jurisdicción y 50% según población. Si las municipalidades reciben por esos conceptos menos de 500 mil Balboas se las compensará hasta llegar a esa suma. Si la municipalidad recibe más de 500 mil Balboas aportará al fondo para compensar a las anteriores hasta llegar a la suma objetivo	Libre disponibilidad

5. Relaciones entre transferencias, necesidad y capacidad fiscal (inversa) ***

Endógena: Transferencias per cápita (en logaritmo)						
Explicativas (en ln)	Costa Rica	El Salvador	Nicaragua	Panamá	Total	Total (a)
Población	-0.521***	-0.513***	-0.530***	-1.544***	-0.660***	-0.657***
Necesidad fiscal	0.511***	0.474***	0.063	5.826**	3.571***	3.564***
Inversa de capacidad fiscal	2.060***	-0.122	-0.164**	-3.610*	-2.873***	-2.868***
Constante	6.608***	7.511***	9.221***	-5.948	-3.180	-6.312
R ²	0.833	0.887	0.735	0.339	0.321	0.320
Nro. de obs.	81	258	153	76	568	568

- $p < .1$; ** $p < .05$; *** $p < .01$
- (a) Con NF y CF con base 100 en la muestra total

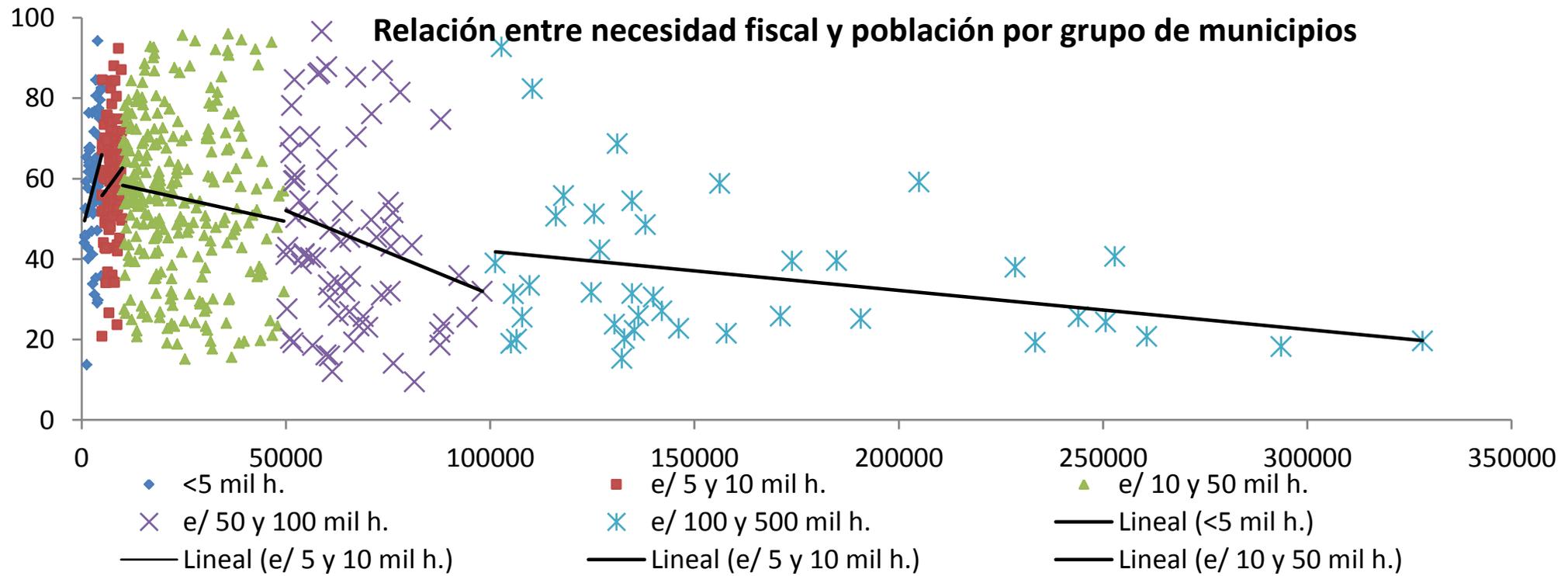
5. Simulación de distribución de transferencias. Coeficientes de variación y desigualdad de Gini ***

País	Indicador	Transferencias per cápita			
		Observadas	E1	E2	E3
Panamá	Coef. Variación	5.32	0.0	0.29	0.41
	GINI	0.784	0.0	0.110	0.160
El Salvador	Coef. Variación	1.43	0.0	0.09	0.13
	GINI	0.403	0.0	0.063	0.092
Nicaragua	Coef. Variación	1.27	0.0	0.11	0.15
	GINI	0.255	0.0	0.077	0.104
Costa Rica	Coef. Variación	1.37	0.0	0.12	0.18
	GINI	0.486	0.0	0.063	0.094

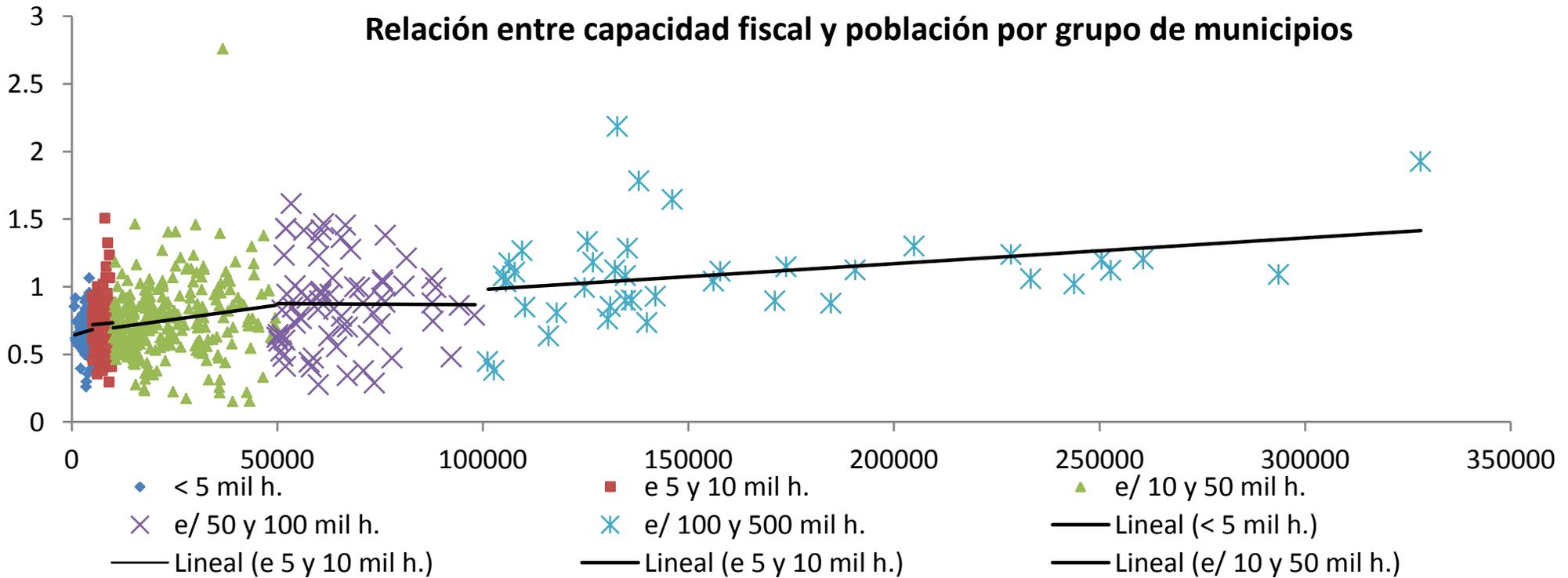
Nota: Los cálculos se realizaron utilizando micro datos (datos a nivel de cada GM)

- E.1. población (100%)
- E.2. 65% población, 25% necesidad fiscal y 10% inversa de la capacidad fiscal
- E.3. 50% población, 40% necesidad fiscal y 10% inversa de la capacidad fiscal

Relación entre necesidad fiscal y población por grupo de municipios



Relación entre capacidad fiscal y población por grupo de municipios



5. Análisis econométrico (preliminar) ***

Explicativas	Endógenas					Recursos propios netos y CF y NF base total muestra (**)	
	Necesidad fiscal	Capacidad fiscal	Recursos propios pc	Gastos totales pc	Transferencias pc	Recursos propios netos(*) pc	Recursos propios netos y CF y NF base total muestra (**)
Población	-0.195***	0.095***	-0.869***	-0.585***	-0.660***	-0.409***	-0.430***
Necesidad fiscal			-1.043***	-0.392***	3.571***	0.197	-1.044***
Capacidad fiscal			0.452***	0.551***	2.873***	1.335***	0.538***
Transferencias pc			0.015**	0.129***		-0.089***	-0.01
Esfuerzo fiscal			0.896***	0.321***		0.491***	0.481***
Constante	6.478***	-1.250***	17.128***	11.944***	-3.181	7.499***	10.650***
R ²	0.2	0.086	0.882	0.665	0.321	0.411	0.57
Nro. Obs.	568	567	567	567	567	567	567

* p<.1; ** p<.05; *** p<.01

(*) los recursos propios son netos de otros ingresos (uso del crédito básicamente)

- Muestra conformada por los municipios de Panamá, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua.
- Las variables están expresadas en logaritmo, por lo que los coeficientes se interpretan como elasticidades.
- El indicador esfuerzo fiscal es el cociente entre el índice de recursos propios (RP_i / RP_{media}) y el índice de capacidad fiscal

6. Conclusiones – Descentralización

- **Existe un elevado centralismo fiscal.** En CA la participación de los gobiernos locales en el gasto total es del 6,8% y la de los recursos del 4,1%.
- Comparando con un grupo de países de la OECD (con similar población y superficie) se confirma al alta centralización fiscal (OECD-C 24% del gasto y 12% ingresos).
- **El grado de descentralización varía significativamente entre países.** Panamá es el país con menor grado de descentralización. Nicaragua es el más descentralizado.
- **Se registró una reconcentración de gastos e ingresos:** Entre 2005 y 2015, para el promedio de CA, la descentralización de los recursos pasó del 5,9% al 4,1% y la de los gastos del 9,8% al 6,8%.
- Descentralización creciente en ES y NI, recentralización o poco cambio en los demás

6. Conclusiones - Descentralización

- Es necesario redefinir el rol de los GM en la prestación de los servicios públicos. Se debería:
 - (i) asignarles más funciones en la provisión de bienes locales, o sea, aquellas en las que el beneficio del gasto se concentra en la superficie de la municipalidad, con bajas o nulas externalidades inter-jurisdiccionales.
 - (ii) mejorar la coordinación del gasto en áreas de responsabilidad compartida; y
 - (iii) revisar las restricciones al uso de recursos (inversión pública).
- La mayor responsabilidad de gastar debe estaría acompañada de mayores recursos propios. En general, es necesario ampliar las competencias tributarias y las capacidades de cobro. En algunos casos ni siquiera existe el impuesto predial (ES). Los catastros están desactualizados o no existen.

6. Conclusiones - Descentralización

- Es recomendable revisar el sistema de transferencias: (i) no se conoce la brecha fiscal; (ii) es necesario evaluar el desbalance vertical; (iii) es necesario evaluar esquemas de co-financiamiento de inversiones; y (iv) eliminar las transferencias mínimas.
- Establecer un marco de responsabilidad fiscal e nivel subnacional para mejorar la transparencia y regular el endeudamiento
- Existe demanda por asistencia técnica en:
 - El Salvador (Reforma del FODES y nuevo impuesto predial), Panamá (nuevo esquema de transferencias y estrategia de descentralización), Costa Rica (Ante Proyecto de Ley de Descentralización Fiscal), Honduras (Régimen especial para “Charter Cities” -ZEDES), Nicaragua (transferencias) y Guatemala (mejorar la transparencia en el gasto municipal y capitación).

6. Conclusiones – Finanzas municipales

Las municipalidades son altamente heterogéneas (sólo 7 municipios tienen una población superior a 500mil habitantes). Esto implica el establecimiento de políticas diferenciadas y, posiblemente, indican la necesidad de establecer estrategias de descentralización asimétrica.

En general, el nivel de los gastos e ingresos per cápita, muestran la limitada incidencia de los municipios en la prestación de servicios

Las municipalidades de tamaño intermedio son las que registran el menor gasto (pc) y menor generación de ingresos propios (pc). Esto implica que los servicios son deficitarios e incentivan la migración a la capital.

6. Conclusiones – Finanzas municipales

- Las transferencias son importantes en el financiamiento municipal. En promedio para CA representan el 45% del gasto
- La dependencia de las transferencias disminuye a medida que crece la población. El bajo cumplimiento de las transferencias incentiva el endeudamiento de CP, especialmente en las municipalidades menores.
- Con excepción de Panamá, las transferencias cumplen un rol de “igualación fiscal”. El índice de desigualdad de Gini disminuye de 0,63 para los RPpc a 0,40 para los Gpc con las transferencias.
- El rol de igualación fiscal puede potenciarse, si se revisa el diseño de las transferencias.

6. Conclusiones – Finanzas Municipales

- Es importante el desarrollo de la capacidad de gestión fiscal de los Gobiernos municipales.
- Dada la alta heterogeneidad, esto implica el diseño de paquetes diferenciados de fortalecimiento de la gestión fiscal municipal.
- Para tener mayor impacto, el fortalecimiento debe dirigirse a los GMs grandes y medianos.
- En esta actividad el gobierno central debe jugar un papel fundamental junto con el asesoramiento de distintas instituciones y el apoyo de organismos internacionales que han estudiado la problemática en la región.

MUCHAS GRACIAS!

SEPTIEMBRE 2017