

C

Organo de Información de la LVI Legislatura

CRÓNICA LEGISLATIVA

H. Cámara de Diputados ▼ Poder Legislativo Federal

Año IV / Nueva Epoca / Número Especial-1 / octubre de 1995



LA REFORMA DE LOS SISTEMAS FISCALES EN LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO Y LOS MERCADOS EMERGENTES Una Perspectiva Federalista

Anwar Shah
Banco Mundial
Robin Boadway
Sandra Roberts

LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Comisión Económica para la
América Latina
(CEPAL)

DIP. HUMBERTO ROQUE VILLANUEVA
Presentación

▲ **NÚMERO ESPECIAL** ▲

C RÓNICA LEGISLATIVA

Órgano de Información de la LVI Legislatura

C **RÓNICA LEGISLATIVA**

H. Cámara de Diputados Poder Legislativo Federal

La Reforma de los Sistemas Fiscales en las Economías en Desarrollo y los Mercados Emergentes Una Perspectiva Federalista

Anwar Shah

Banco Mundial

Robin Boadway

Queen's University

Sandra Roberts

Queen's University

La Descentralización Fiscal

Comisión Económica para la

América Latina

(CEPAL)

Dip. Humberto Roque Villanueva

Presentación

LVI LEGISLATURA



CAMARA DE DIPUTADOS

1995



Dip. Humberto Roque Villanueva

Presidente de la Gran Comisión

Dip. Juan José Osorio Palacios

Secretario de la Gran Comisión

Dip. Víctor Samuel Palma César

Secretario de la Gran Comisión

Lic. Artemio Meixueiro Sigüenza

Oficial Mayor

Lic. Ramiro Pineda Murguía

Coordinador de Comunicación Social

Crónica Legislativa

Año IV/nueva época/número especial-1/
octubre de 1995

Dip. Salvador Mikel Rivera

Director General

Joel Hernández Santiago

Subdirector Editorial

CONSEJO EDITORIAL

Dip. Martha Patricia Mendoza Peña, PAN; Dip. Francisco José Peniche Bolio, PAN; Dip. Jesús Sánchez Ochoa, PAN; Dip. Humberto Roque Villanueva, PRI; Dip. José Natividad González Parás, PRI; Dip. María del Rosario Guerra Díaz, PRI; Dip. Sebastián Lerdo de Tejada, PRI; Dip. Marco Antonio Michel Díaz, PRI; Dip. Jorge Efraín Moreno Collado, PRI; Dip. Jesús Rodríguez y Rodríguez, PRI; Dip. Dulce María Sauri Riancho, PRI; Dip. Víctor Samuel Palma César, PRI; Dip. Manuel Marcué Pardiñas (*), PRD; Dip. Arnoldo Martínez Verdugo, PRD; Dip. Ezequiel Flores Rodríguez, PT; Mtro. Rafael Segovia, Dr. José Barraquán Barraquán, Mtro. Alonso Lujambio, Dr. Carlos Martínez Assad, Dr. Enrique Montalvo Ortega, Lic. Abraham Nuncio, Dr. José Luis Orozco, Dr. Ilán Semo, Dr. José Luis Soberanes Fernández, Dr. Miguel Ángel Valverde Loya, Lic. Joel Hernández Santiago, Secretario técnico.

Rosa Eugenia Báez Puente

Apoyo Editorial

Página Electrónica, S.A.

Formación Electrónica

Carlos Pérez

Administración

Víctor Manuel Reyna

Distribución

© D.R. Cámara de Diputados

LVI Legislatura

México D.F., octubre de 1995

Hecho en México

Las ideas expresadas en cada uno de los textos aquí publicados son responsabilidad exclusiva del firmante.

Crónica Legislativa, órgano de análisis e información de la LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, es una publicación bimestral y se distribuye de forma gratuita.

Domicilio: Av. Congreso de la Unión s/n, edificio H, segundo nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, Col. del Parque, 15969 México, D.F. Tel. (5) 522-3159. Certificado de Licitud de Título número 6486 y Certificado de Publicaciones y Revistas Ilustradas. Reserva de derechos al uso exclusivo del título, en trámite en la Dirección General de Derecho de Autor. Registro como publicación periódica expedido por la Dirección General de Correos, en trámite. Tanto el contenido como el diseño de **Crónica Legislativa** son propiedad legal de la Cámara de Diputados. Se prohíbe su reproducción parcial o total sin autorización escrita del editor. Para cualquier solicitud al respecto llamar al (5) 522-3159 o dirigirse a Av. Congreso de la Unión, s/n, edificio H, segundo nivel, Palacio Legislativo.

Fragmento del Mural de Diego Rivera en el edificio de la Secretaría de Educación Pública en México, D.F.

INDICE

P RESENTACIÓN	7
<i>Dip. Humberto Roque Villanueva</i>	
LA REFORMA DE LOS SISTEMAS FISCALES EN LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO Y LOS MERCADOS EMERGENTES: UNA PERSPECTIVA FEDERALISTA	
<i>Banco Mundial</i>	
11	11
P REÁMBULO	11
R ESUMEN DE CONCLUSIONES	13
I. - INTRODUCCIÓN	17
II. - ANÁLISIS DE LOS PRINCIPIOS DEL FEDERALISMO FISCAL	21
1. Intervención del Gobierno en una Economía de Mercado	23
2. Eficiencia y Equidad en la Economía Federal	31
3. La Designación de Funciones a un Sistema Federal	41
4. Relaciones Fiscales Intergubernamentales	67
III. - PRÁCTICAS DEL FEDERALISMO FISCAL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO	79
1. Asignación del Gasto en la Práctica	81
2. Asignación de Ingresos en la Práctica	87
3. Transferencias Intergubernamentales	93

IV.- UNA AGENDA PARA LA REESTRUCTURACIÓN Y LA REFORMA FISCAL	103
1. Reasignación de Responsabilidades en el Gasto	104
2. Responsabilidad de la Tributación	106
3. Subsidios Condicionados	109
4. Transferencias de Compensación	110
5. Consideraciones Institucionales	111

LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL <i>Comisión Económica para la América Latina. CEPAL.</i>	115
--	------------

I.- PREFACIO	115
---------------------	------------

II.- CONCEPTO Y SIGNIFICADO DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL	117
---	------------

III.- MEDICIÓN DEL GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL	123
---	------------

IV.- BENEFICIOS POSIBLES DE LA DESCENTRALIZACIÓN	131
---	------------

V.- PROBLEMAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL	135
1. Asignación	135
2. Distribución	139
3. Descentralización Fiscal y Efectos Macroeconómicos	141

VI.- RECOMENDACIONES	143
-----------------------------	------------

PRESENTACIÓN

Pocos aspectos de las finanzas públicas han recibido en los últimos años mayor atención que el relativo a las responsabilidades tributarias y de gasto de los diversos niveles de gobierno federal, estatal y municipal. El aspecto fundamental es la falta de correlación entre el gasto a realizar y la recaudación impositiva que obtienen.

Los criterios que determinan la división de funciones y por lo tanto del gasto entre los niveles de gobierno, difieren de aquellos que determinan el establecimiento de los impuestos. En consecuencia, algunos gobiernos cuentan con ingresos notoriamente insuficientes en relación con sus necesidades financieras, mientras que otros obtienen mayores recursos.

El problema se agudiza en las economías en desarrollo donde los gobiernos estatal y municipal actúan en regiones con grandes diferencias económicas y sociales, originando que los recursos fiscales sean de una magnitud diversa a las necesidades que tienen que satisfacer y, al mismo tiempo, existen disposiciones que facultan al gobierno federal a establecer impuestos sobre diversas fuentes que pueden ser gravadas también por los gobiernos locales.

Dado que tanto la centralización como la descentralización en materia de finanzas públicas presentan ventajas y desventajas, se requiere de un orden que las concilie, lo cual se logra por medio de un régimen federal.

El federalismo combina la fuerza de ambas formas de administración. El gobierno federal asume la responsabilidad de estabilizar la economía, lograr una distribución más equitativa de los ingresos y asignar recursos para proveer aquellos servicios públicos de consumo generalizado, en tanto que los gobiernos estatal y municipal suministran los bienes y servicios que satisfagan las necesidades de sus respectivas localidades.

De esta manera, la definición de la participación de los gobiernos federal, estatal y municipal en el desarrollo económico y social, se constituye en un tema de interés nacional ya que todo gobierno que busca el crecimiento económico sostenido y, en consecuencia, el mejoramiento de

los niveles de bienestar de su población, cuestiona el centralismo y se pronuncia por un nuevo federalismo.

Parte del nuevo concepto del federalismo lo es el federalismo fiscal, el cual hace énfasis en que la sola transferencia de recursos financieros a los estados y municipios es insuficiente, si no se les proporciona la necesaria capacitación en materia de recursos administrativos y técnicos y se les otorga mayor responsabilidad en la toma de decisiones en el proceso de desarrollo económico y social de sus respectivas jurisdicciones.

Especial atención se otorga a los criterios relativos a la asignación de recursos, a fin de determinar para cada nivel de gobierno el grado de descentralización que se considere conveniente en materia impositiva, o bien la adecuada división de las responsabilidades de gasto.

El federalismo fiscal, entendido como la elección del grado de descentralización respecto a la decisión de prestar determinados servicios públicos y la forma de financiarlos, es dinámico y como toda expresión gubernamental, depende de su capacidad para conciliar intereses diferentes.

La diversa realidad económica y social que caracteriza a los gobiernos federal, estatal y municipal implícita a la estructura federal, genera una evolución del federalismo fiscal, manifestándose en forma diferente de acuerdo a las circunstancias de cada país y de cada momento.

Por ello, la definición de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno se acompaña de los cambios en la distribución de los recursos públicos y de sus facultades de recaudación. En la medida en que los gobiernos locales cuenten con más recursos y más atribuciones, la ciudadanía podrá participar más directamente en las decisiones de ingreso y gasto.

Así, en el informe preparado por el Banco Mundial prevalece la propuesta de reestructurar los esquemas de relación entre los gobiernos federal, estatal y municipal a partir de los principios de eficiencia y equidad, dejando a la Federación la recaudación de los impuestos directos al ingreso y a los recursos naturales, transfiriendo a las entidades la recaudación de los impuestos indirectos o al consumo, manteniendo un sistema de coordinación fiscal que elimine las diferencias entre los estados y el gobierno federal.

Asimismo, considera pertinente aumentar los recursos financieros que se transfieren a los estados y municipios a través de mecanismos de asignación transparentes y precisos. En este sentido las participaciones fiscales se complementan con subsidios condicionados a programas específicos y transferencias que atenúen las diferencias entre los estados y los municipios.

El estudio de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) tiene como propósito hacer una revisión de los conceptos básicos y ofrece los métodos útiles para el análisis de los procesos de descentralización fiscal que se vienen desarrollando e impulsando en algunos países de América Latina y el Caribe.

En México, un federalismo renovado constituye la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia y consolidar la unidad nacional articulando armónica y eficazmente la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales de un gobierno federal.

En el nuevo federalismo propuesto por el Ejecutivo, el Legislativo asume la corresponsabilidad de impulsar el Pacto Federal, redistribuir competencias, responsabilidades, capacidad de decisión y ejercicio de los recursos fiscales entre los tres niveles de gobierno.

Por lo anterior *La Reforma de los Sistemas Fiscales en las Economías en Desarrollo y los Mercados Emergentes, una Perspectiva Federalista* elaborado por el Banco Mundial, así como el trabajo sobre *Descentralización Fiscal*, desarrollado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) contribuirán desde su particular perspectiva, a enriquecer la información sobre federalismo fiscal.

Es de esperar que la publicación de ambos trabajos contribuya a que los interesados en el tema obtengan la información que aclare o amplíe el debate actual sobre el federalismo.

Dip. Humberto Roque Villanueva
Presidente de la Gran Comisión
Cámara de Diputados
LVI Legislatura

LA REFORMA DE LOS SISTEMAS FISCALES EN LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO Y LOS MERCADOS EMERGENTES: UNA PERSPECTIVA FEDERALISTA*

*Anwar Shah
Sandra Roberts
Robin Boadway*

PREÁMBULO

Este informe sintetiza los resultados de un programa de investigación realizado en el marco institucional de la administración urbana. La investigación estuvo a cargo del Institute of Local Government Studies (Instituto de Estudios de la Administración Local), de la Universidad de Birmingham, Inglaterra, bajo el patrocinio de la Overseas Development Administration (Administración del Desarrollo en Ultramar), Inglaterra y el International Bank for Reconstruction and Development (Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo) del Banco Mundial.

La administración urbana tiene que ver con las políticas, planes, programas y prácticas que buscan asegurar que el crecimiento poblacional esté acompañado por el acceso a la infraestructura básica, la vivienda y el empleo. Si bien este acceso dependerá en mayor medida de las empresas y la iniciativa privada, éstas se ven afectadas en forma crítica por las políticas y las funciones del sector público que, evidentemente, sólo los gobiernos pueden realizar.

*Un marco de referencia para ubicar las responsabilidades tributarias y del gasto en los diversos niveles del gobierno, así como para diseñar modelos de transferencia tributaria para fomentar la descentralización en la gestión, al tiempo que se preservan o inclusive se mejoran los objetivos de equidad y eficiencia.

Informe 1259 de la serie **Policy Research Working Papers**. El Banco Mundial. Departamento de Investigaciones en Política, División de Economía Pública, Febrero de 1994.

Dicho informe enfoca ciertos elementos de la administración urbana y su impacto en la efectividad de su gestión en relación con el crecimiento urbano. Las características que se examinan son la estructura de las dependencias gubernamentales; la división del trabajo entre ellas; el personal que las integra y sus recursos; su organización interna y los procesos administrativos; sus relaciones con el gobierno central y su interacción con las organizaciones privadas y comunitarias. También analiza la forma en que estas características contribuyen o afectan la eficiencia, pero se consideran que dichas características son en sí mismas sólo uno de los conjuntos de factores que determinan el éxito o el fracaso de la administración urbana.

Anwar Shah es investigador en la División de Economía Pública del Departamento de Investigaciones en Política del **Banco Mundial**.

Sandra Roberts y Robin Boadway son investigadores en Asuntos Económicos y de Administración Pública en la Universidad de Queen.

Traducción al español de **Crónica Legislativa**/Magdalena Barba.

RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES

Boadway, Roberts y Shah llevan a cabo un repaso de las experiencias con el sistema tributario federal en los países industrializados y presentan un marco de referencia para una reforma de dichos sistemas en las economías en desarrollo y en transición. Los autores señalan cómo se pueden alcanzar los beneficios de una gestión descentralizada, de manera congruente con los objetivos de equidad y eficiencia del país. Entre sus sugerencias están:

- 1.- La descentralización puede ser compatible con los objetivos nacionales mediante subsidios, reglamentos o la toma coordinada de decisiones.

- 2.- El gobierno federal debe asumir la responsabilidad principal del suministro de bienes y servicios públicos; de la eficiencia del mercado interno; de la equidad redistributiva; de las relaciones exteriores y de la política macroeconómica.

- 3.- Los gobiernos estatales deben ser responsables del suministro de bienes y servicios públicos en su estado; del suministro de bienes y servicios semi-privados (como educación, salud y seguridad social), de la distribución equitativa de la carga fiscal entre los municipios y de la supervisión de la toma de decisiones o gestión de los gobiernos locales. Estos gobiernos locales, por su parte, sólo serán responsables de la prestación de los servicios públicos.

- 4.- En los casos en que la jurisdicción sobre un servicio público sea compartida, deberá aclararse perfectamente el papel de los diversos niveles del gobierno.

- 5.- La responsabilidad deberá ser por jerarquías. El gobierno federal tendrá que responder por la política y las normas generales, mientras los otros niveles deberán dar cuenta de la prestación de los servicios y la infraestructura. En algunos casos, una descentralización asimétrica podría ser una mejor opción, especialmente cuando las jurisdicciones difieren considerablemente en tamaño y población.

6.- La eficiencia y la equidad deben ser tomadas en cuenta al diseñar la carga tributaria. Las consideraciones de eficiencia sugieren la centralización de impuestos aplicados sobre bases gravables más dinámicas, como los impuestos sobre utilidades de capital y sobre operaciones comerciales. Las consideraciones de equidad, por su parte, sugieren la centralización de los impuestos sobre la renta en forma progresiva, las transferencias a los ciudadanos, así como los impuestos sobre la riqueza y su transferencia y sobre la concesión, arrendamiento o la renta de recursos naturales.

7.- Los estados podrían aplicar impuestos al consumo o impuestos generales de venta si se emplea una base gravable única; pero si se aplica un impuesto de venta diversificado, es mejor que se administre desde el centro. Los estados también podrían obtener ingresos del Impuesto Sobre la Renta que aplica la Federación, siempre y cuando se disponga de un sistema armonizado y los municipios aplicar impuestos sobre la propiedad, tarifas al consumo y licencias.

8.- La asignación de impuestos y gastos debe estar complementada por un sistema de transferencias fiscales ya que la conveniencia de descentralizar más los gastos que los impuestos, originará un desequilibrio tributario y porque las transferencias son un instrumento necesario para lograr eficiencia y equidad en una Federación descentralizada.

9.- En una Federación descentralizada puede haber ineficiencia e inequidad tributaria porque los estados no suministran servicios comparables con impuestos comparables. La eliminación de estas ventajas fiscales diferenciales netas requiere de un conjunto de transferencias condicionadas, posiblemente combinadas con un esquema general mejor compartido.

10.- Igualar los subsidios condicionados es útil para llevar la derrama de beneficios del gasto público a los residentes de los estados vecinos. Más importante es la aplicación de subsidios para que el gobierno federal logre una eficiencia a nivel nacional y cumpla con los objetivos de equidad, al tiempo que permite la descentralización en la prestación de los servicios públicos.

11.- En economías en transición no está totalmente desarrollado el marco legal en relación con los derechos de propiedad, control y posesión corporativa, quiebra y contabilidad financiera. Esto debe constituir una

prioridad. La falta de experiencia administrativa, de instituciones y de capacidad, no debe ser tomada como pretexto para no descentralizar las responsabilidades de la gestión. Si es necesario, se debe ofrecer financiamiento y capacitación para el periodo de transición.

Nota del Banco Mundial. Este informe, producido por la División de Economía Pública del Departamento de Investigaciones en Política, es parte de un esfuerzo por reformar las relaciones fiscales inter-gubernamentales en los países en desarrollo.

La serie **Policy Research Working Papers** difunde las conclusiones del trabajo que se lleva a cabo para fomentar el intercambio de ideas sobre temas del desarrollo. Las conclusiones e interpretaciones corresponden a los autores y no deben atribuirse al Banco Mundial, a su Mesa Directiva o a sus países integrantes -en el caso mexicano, no deben atribuirse a **Crónica Legislativa**, a la Cámara de Diputados, LVI Legislatura o a alguno de sus miembros o editores-.

I.- INTRODUCCIÓN

Los méritos de la gestión descentralizadora en el sector privado han sido ampliamente aceptados y reconocidos. La descentralización fomenta la competitividad entre las empresas, mejorando así la eficiencia económica. De la misma manera, la descentralización mejora el rendimiento al reducir los gastos administrativos generales y al permitir un uso más eficiente de la información. Permite, además, mayores innovaciones y que las decisiones se tomen en la etapa más próxima a los usuarios finales de los productos de la economía. Finalmente, también aumenta la eficiencia en las empresas al reducir las funciones de control y los costos de oficinas dependientes, al mejorar los esfuerzos productivos.

Al mismo tiempo, hay límites al grado de descentralización que es posible o deseable en el sector privado. Las economías de escala pueden ser importantes en varias dimensiones y en diversos sectores. En algunos sectores, lograr producir con el menor costo puede requerir grandes sumas de capital, por ejemplo en la transportación y servicios públicos. Los sistemas de redes y de información pueden ser importantes para algunos sectores como el de las comunicaciones. Aquellos sectores para los que son importantes la investigación y el desarrollo o el riesgo compartido, se pueden beneficiar de las economías a escala. En última instancia, las ventajas de la descentralización deben cotejarse contra el sistema de escala para determinar la dimensión óptima de las empresas en los diversos sectores así como la estructura idónea para la gestión dentro de las empresas.

El sector público ofrece aspectos similares. Hay ventajas y desventajas en la descentralización de las diversas funciones del gobierno, desde los niveles más altos hasta los más bajos. La literatura que existe sobre federalismo fiscal está dedicada en gran medida al análisis de las consecuencias de aplicar diversos grados y formas de descentralización, así como a sugerir el alcance deseable de la descentralización en diversos contextos. Gran parte de esta literatura se refiere a la práctica y circunstancias prevalecientes en los

**HAY VENTAJAS Y DESVENTAJAS EN
LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS
DIVERSAS FUNCIONES DEL GOBIERNO**

países industrializados, en donde los sistemas federales para la gestión en materia económica han evolucionado a lo largo de mucho tiempo. Uno de los principales objetivos de este informe es revisar ciertos elementos de la literatura sobre federalismo fiscal que han sido desarrollados en el contexto de los países industrializados y ver cómo se aplican a los países en desarrollo en donde, en términos generales, la gestión ha sido mucho más centralizada.

La analogía con la descentralización del sector privado es, por supuesto, imperfecta. Las decisiones económicas que toma el sector público son profundamente distintas de las del sector privado. Las empresas del sector privado están interesadas fundamentalmente en maximizar las utilidades por la venta de bienes y servicios. Por su parte, las actividades del sector público tienen que ver con aspectos no comerciales. En general, hay dos tipos de actividad involucradas: la prestación de bienes y servicios (generalmente gratuitos) y la transferencia de pagos al sector privado. Algunos de los bienes y servicios suministrados por el sector público son "públicos" en el sentido económico, pero muchos son de naturaleza privada. Utilizaremos el término semi-privado para referirnos a los bienes que ofrece el sector público pero que son de naturaleza privada. Aunque el sector público obtiene algunos ingresos por ciertos cobros o tarifas por los bienes y servicios que ofrece, el grueso de los ingresos proviene de los impuestos. Una diferencia clave entre el sector público y el privado se refiere a los objetivos tomados como base para la toma de decisiones. Los del sector público pueden incluir los objetivos tradicional de eficiencia económica y de una redistribución equitativa, así como los de la captación del mayor apoyo político o electoral y la respuesta a la influencia de los burócratas y los grupos de presión.

Cualesquiera que sean las fuerzas que influyen en la toma de decisiones en el sector público, existen ventajas que se deben evaluar en relación con ciertas desventajas de la descentralización hacia niveles inferiores del gobierno. Parte del propósito de este informe será señalar las posibles ventajas y desventajas, y discutir formas alternativas en las que se puede lograr el nivel deseado de descentralización y que ya se ha logrado en la práctica. El alcance y la forma de la descentralización de diversas decisiones sobre impuestos y gastos depende de las características políticas, económicas e institucionales del país en cuestión, así como del papel que asume el gobierno. Esto es de especial importancia si consideramos la

EL PROPÓSITO DE ESTE INFORME
SERÁ SEÑALAR LAS POSIBLES
VENTAJAS Y DESVENTAJAS Y
DISCUTIR FORMAS ALTERNATIVAS EN
LAS QUE SE PUEDE LOGRAR EL
NIVEL DESEADO DE
DESCENTRALIZACIÓN

descentralización en los países en desarrollo ya que sus características son bastante diferentes a las de los países industrializados, en donde ya se ha puesto en práctica una profunda descentralización.

Procederemos a revisar los principios del federalismo fiscal de acuerdo a su evolución en el contexto de los países industrializados. En seguida, hablaremos de la forma en que las cuestiones fiscales en distintos niveles han sido organizadas en los países en desarrollo. Finalmente, ofreceremos nuestras observaciones acerca de algunas pautas deseables para el cambio. Nuestro objetivo general es indicar cómo se pueden lograr los beneficios de la gestión descentralizada en una Federación, sin sacrificar las ventajas de eficiencia nacional y los objetivos de equidad e incluso contribuir a alcanzar estos objetivos.

II.- ANÁLISIS DE LOS PRINCIPIOS DEL FEDERALISMO FISCAL

Comenzaremos con un resumen de lo más relevante de la teoría del federalismo fiscal conforme ha sido desarrollada en la literatura económica. Gran parte ha evolucionado en el contexto de los países industrializados ya que es en estos países donde se han establecido más firmemente las instituciones del federalismo. Sin embargo, muchos de los principios tienen aplicación general.¹

El federalismo fiscal tiene que ver con la gestión en materia económica en los sistemas federales de gobierno, es decir, en los sistemas de gobierno en los que las decisiones del sector público pueden tomarse en varios niveles de la administración. El tema del federalismo fiscal es llamado el problema de asignación, es decir, la asignación tributaria del gasto y las responsabilidades de reglamentación en los diversos niveles del gobierno. La cuestión central aquí se refiere al grado óptimo de descentralización de las decisiones del sector público. La designación de funciones está por supuesto condicionada al papel desempeñado por el sector público y también a los objetivos de la intervención del gobierno en primer lugar. Iniciaremos esta sección con un análisis del papel de los gobiernos en una economía de mercado, en general y los problemas particulares que surgen en una economía federal.

Enseguida nos dedicamos a la designación de funciones. Se describen los beneficios y costos de la descentralización, tanto para el gasto como para el aspecto tributario del presupuesto del sector público. La descentralización puede asumir diversas formas que van de la asignación de una jurisdicción exclusiva para una determinada función a un cierto nivel de gobierno, hasta situaciones de jurisdicciones conjuntas en las que un nivel de la administración puede influir en las decisiones tomadas por los otros niveles, en distintos grados, a través de mecanismos como la reglamentación, el poder de revocar decisiones o la intervención financiera. En cierta medida, el alcance de la descentralización del gasto

¹ Las referencias clásicas al tema del federalismo fiscal son Musgrave (1959) y Oates (1972). Tratados más recientes incluyen a Breton y Scott (1978), Boadway y Wildasin (1984), Wildasin (1986) y Boadway (1992).

puede determinarse independientemente de la descentralización en materia tributaria.

Entonces, la forma en la que se resuelve la designación de funciones determina el tipo de relaciones fiscales que deben existir entre los distintos niveles de la administración pública. Las relaciones fiscales intergubernamentales incluyen la estructura de transferencias entre los distintos niveles del gobierno, la división tributaria y cualquier requisito para que un nivel de gobierno afirme su influencia sobre las decisiones tomadas por otros a través de medidas financieras. La descentralización de las funciones también genera la oportunidad para que los gobiernos coordinen o armonicen sus políticas. Esta coordinación puede darse horizontalmente entre los gobiernos al mismo nivel o verticalmente entre los diferentes niveles del gobierno. La parte final de esta sección se refiere a las relaciones fiscales intergubernamentales, incluyendo los mecanismos para la armonización de políticas.

1. INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO EN UNA ECONOMÍA DE MERCADO

Las ventajas de dejar las decisiones económicas al sector privado en una economía de mercado, es algo que ha sido reconocido ampliamente. La naturaleza descentralizada de estas decisiones y el marco competitivo en el que se adoptan, contribuyen a hacer más eficiente la asignación de recursos. Desde este punto de vista, una condición necesaria para la intervención gubernamental debe ser un cierto fracaso del mercado. Se recurre a la intervención del gobierno cuando los beneficios de la gestión colectiva superan a la pérdida de una decisión tomada individualmente. Si este es el caso en un momento dado, será cuestión de criterios. Por un lado, en caso de que el sector privado ofrezca resultados poco satisfactorios, no hay garantías de que el sector público pueda hacerlo mejor; por el otro, la gente mantiene diversas opiniones en cuanto a la importancia de las metas de redistribución y sobre el grado en el que el gobierno puede alcanzarlas con éxito. Puesto que la redistribución es una de las funciones clave del gobierno, se producen desacuerdos en cuanto al papel del gobierno en la economía.

Desde una perspectiva normativa, el papel del gobierno puede verse con el fin de buscar la optimización del bienestar social. La forma apropiada de esta función no es algo que deba preocuparnos demasiado siempre y cuando estemos de acuerdo con algunas de sus características generales. La más importante de ellas es su carácter de agregado de un servicio individual y como tal, se adecua a las preferencias individuales y satisface el principio de Pareto.² La manera en la que los beneficios individuales se consideran agregados depende de un juicio de valor que se

² Una función de beneficio social que clasifique alternativas sólo en base al provecho que alcanzan los individuos en la sociedad, recibe el nombre de función proteccionista. Descarta otros aspectos de distintos estados sociales como la libertad de expresión y de credo, la justicia, etc. (excepto si son reflejados en niveles de beneficios). El principio de Pareto dice simplemente que si al menos un individuo mejora su nivel de beneficios sin que disminuya para otro, debido a una modificación económica, se considera que ha aumentado el nivel de bienestar social. Hay una literatura muy vasta en relación con las funciones de bienestar social. Para una exposición no técnica consultar a Boadway y Bruce (1984).

resuelve en el terreno político. El agregado puede comprender distintos grados de tolerancia en la inequidad de los niveles de servicio y es referido como aversión a la desigualdad, en la literatura sobre el tema. El grado de *aversión a la desigualdad* mostrado por los que toman las decisiones políticas, resulta relevante tanto por el alcance de la intervención del gobierno en la economía como por el nivel deseado de descentralización. Esto quedará más claro en los siguientes párrafos.

Al analizar el papel del gobierno desde una perspectiva del bienestar social, llegamos a identificar dos razones de carácter general para la intervención, que corresponden a dos tipos de deficiencia del mercado. A su vez, estas deficiencias corresponden a dos etapas conceptualmente diferentes, involucradas con el logro de los niveles más altos de bienestar social. La primera consiste en garantizar que la economía esté operando en su *límite de posibilidades*, es decir, que esté operando eficientemente

desde el punto de vista económico. Ello requiere asegurar que las utilidades de la actividad comercial sean explotadas al máximo posible de acuerdo con los recursos, la tecnología y las limitaciones de la sociedad. Estas limitaciones incluyen lo institucional y la información, como veremos más adelante. Nos referimos al objetivo de *eficiencia* de la política económica. La segunda se refiere a garantizar que se ha elegido el "mejor" punto en el límite de la

posibilidad, es decir, el punto que ofrece el máximo nivel de bienestar social. Éste es el objetivo de equidad de la política económica. Los resultados de una economía de mercado no podrán, en términos generales, satisfacer los objetivos de eficiencia y equidad y por lo tanto, tampoco facilitarán el papel potencial del gobierno.³

En la discusión del problema de la asignación, quizá sería útil mencionar brevemente algunas de las fuentes de ineficiencia e inequidad más destacadas en una economía de mercado. Estas deficiencias del mercado serán la base del razonamiento normativo para la intervención gubernamental. Consideraremos las fallas de eficiencia y las de equidad por separado. Podemos ser breves ya que la mayor parte de estos aspectos son bien conocidos a partir de la literatura sobre economía pública disponible.

LAS FUENTES DE INEFICIENCIA E
INEQUIDAD MÁS DESTACADAS EN UNA
ECONOMÍA DE MERCADO SERÁN LA
BASE DEL RAZONAMIENTO
NORMATIVO PARA LA INTERVENCIÓN
GOBERNAMENTAL

³ Este fracaso se refiere a los fracasos de los llamados tres teoremas fundamentales del bienestar económico que se acumula en la lucha del mecanismo del mercado competitivo. El primero de estos teoremas establece que en cierto grupo de circunstancias ideales, el mercado si opera completamente; podría producir un futuro eficiente. Esto es, este produciría un punto en el margen de utilidad posible.

a. Fuentes de Ineficiencia en la Economía de Mercado

a.1. Bienes Públicos. Los bienes públicos se caracterizan por ser de consumo generalizado y en algunos casos no excluyente. Debido al problema de la falta de un compromiso, no es posible confiar en que los mercados pueden proporcionar bienes públicos en cantidades suficientes, aunque éste es el sustento que se ha utilizado en la literatura correspondiente para la intervención gubernamental, muy poco del gasto público se destina a los bienes públicos. Admitir lo anterior es importante para el problema de la asignación ya que mucho de lo escrito sobre federalismo fiscal también se ha enfocado al suministro de bienes públicos. Estos pueden estar limitados por la proximidad geográfica, en cuyo caso son llamados bienes públicos locales, o por un exceso, en cuyo caso se trata de bienes de participación (*club goods*). Ambos tipos de bienes públicos son importantes para la asignación de funciones.

a. 2. Factores Externos. Hay casos especiales de co-propiedad en bienes de consumo en los que los agentes económicos privados asumen actividades que generan beneficios o costos para terceros, sin que tengan un precio. Los gobiernos pueden responder asumiendo la responsabilidad por el suministro o utilizando mecanismos correctivos como impuestos (subsidios) o reglamentando volúmenes. En vista de las limitaciones geográficas, la descentralización del control en estos casos, hacia niveles inferiores de gobierno, tiene buenas posibilidades.

a. 3. Economías de Escala. El lograr un costo mínimo para un bien o servicio puede ser alto comparado con el mercado al que esté destinado, en cuyo caso no habrá competitividad. El suministro por parte del sector privado resultaría deficiente y además se tendrían utilidades positivas. Los gobiernos pueden asumir la provisión de estos bienes o la prestación de los servicios, en un esfuerzo por alcanzar un nivel de mayor eficiencia. También podrían regular el suministro privado fijando los precios o las utilidades autorizadas.

a. 4. Recursos No Utilizados. Los problemas de coordinación en algunos mercados como el de mano de obra y de capital, puede provocar una deficiencia en la utilización de recursos. Algo de lo que se ha escrito señala que estas deficiencias pueden ser parcialmente resueltas mediante medidas gubernamentales como el seguro de desempleo o bien a través de políticas macroeconómicas, aunque hay poca coincidencia acerca de la efectividad de las políticas gubernamentales con estos propósitos. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos tiende a aplicarlas con cierta frecuencia.

a. 5. Ausencia de Mercados. En algunos casos, los mercados para determinados tipos de actividad comercial simplemente no existen. Un buen ejemplo es el mercado de riesgos. Los mercados simplemente son muy reducidos para asumir todos los riesgos posibles. Por otra parte, es posible que algunas formas de riesgo sean inducidas por acciones del mismo gobierno. Por ejemplo, la ausencia de mercados privados eficientes en el ramo de los seguros de desempleo puede ser resultado de que el concepto del seguro (por ejemplo el desempleo) puede estar, al menos parcialmente, bajo control del gobierno.

a. 6. Información Incompleta. Los mercados pueden ser ineficientes por problemas de información asimétrica. Las dos formas más comunes son el *riesgo moral* y la *selección adversa*. El riesgo moral se refiere a una situación en la que una parte del mercado puede hacer algo que afecte los resultados de todo el mercado, pero que no es percibido por la otra parte. Los resultados entonces involucrarían una suma no deseable de tales acciones. La selección adversa, por su parte, ocurre cuando uno de los participantes del mercado posee características diferentes que no

**EN LA MAYORÍA DE LOS CASOS LOS
GOBIERNOS CUENTAN CON UNA
VENTAJA ESCASA O NULA EN CUANTO
A INFORMACIÓN, EN RELACIÓN CON
EL SECTOR PRIVADO**

son evidentes para la otra parte. Estos mercados generan resultados insatisfactorios e incluso pueden impedir alcanzar un equilibrio en los resultados mismos. Estos problemas se pueden presentar en una gran variedad de mercados, incluyendo los de mano de obra, de capital, de productos duraderos y de servicios como los seguros. El consenso según la literatura disponible, es que en la mayoría de los casos

los gobiernos cuentan con una ventaja escasa o nula en cuanto a información, en relación con el sector privado y por lo tanto no pueden hacer mucho para mejorar la eficiencia de los mercados privados. En vista de ello, el gobierno no puede ser más eficiente que el sector privado para brindar seguros médicos y de desempleo. Tenemos que recurrir a los argumentos de equidad para explicar la tendencia generalizada del sector público a ofrecer estos servicios.

b. Fuentes de Inequidad en la Economía de Mercado

b. 1. Ingreso Desigual. La manifestación más evidente de inequidad en una economía de mercado es la desigualdad en los niveles de ingreso. Estas diferencias tienen diversos orígenes, incluyendo la capacidad natural, el patrimonio, el capital humano acumulado, el esfuerzo de trabajo y la suerte en el mercado. Virtualmente todas las economías tratan de corregir la inequidad en el ingreso mediante políticas redistributivas de

varios tipos, tanto a través de transferencias de dinero como en especie. Además de que el volumen deseable de redistribución es una cuestión de juicios de valor, la redistribución basada en el ingreso es de poca utilidad para lograr los objetivos de equidad. Por un lado, el ingreso es una medida bastante arbitraria del bienestar económico ya que, por ejemplo, no refleja las fuentes de servicios que no corresponden al mercado, como la recreación y la producción familiar. Por el otro, para efectos del pago de impuestos, el monto de los ingresos puede ser alterado por las familias ya sea modificando sus hábitos y costumbres o mediante el ocultamiento. El mensaje principal que se puede extraer de la extensa literatura producida sobre el nivel óptimo del Impuesto Sobre la Renta, es que la redistribución por niveles de ingreso es un instrumento de política relativamente limitado que necesita ser complementado por otras medidas como las transferencias en especie (por ejemplo: vivienda y bonos de comida) y la prestación de servicios públicos universales como la educación.

b. 2. Seguridad Social. Existen otras diferencias además de la capacidad de ganar un ingreso, que son igualmente importantes como fuentes de inequidad en los niveles de bienestar y que pueden ser y de hecho son usadas como base para las políticas de redistribución. Como ejemplo se pueden mencionar el estado de salud, la situación en el empleo, la ubicación de la vivienda y la fecha de nacimiento. Las características de

MUCHO DE LO QUE LOS GOBIERNOS
REALMENTE HACEN ES
REDISTRIBUTIVO POR NATURALEZA
AUNQUE NO TENGAN ESA INTENCIÓN

cada persona tienen que ver con su suerte al momento de nacer. Una redistribución basada en estas características suele calificarse como *seguridad social*. Si las personas pudieran adquirir un seguro contra la mala suerte, lo harían. Evidentemente no pueden hacerlo porque el seguro sólo podría

contratarse después de que se revelara el concepto del seguro, por lo tanto, sólo pueden ser "asegurados" después del hecho por parte del sector público. Esto podría verse como la principal justificación para el seguro médico público, el seguro de desempleo, la ayuda a los discapacitados, las transferencias intergeneracionales en favor de grupos menos favorecidos, etcétera.

Admitir que existe un límite en el alcance de la redistribución, que se puede lograr a través del sistema de transferencia tributaria con base en el ingreso y que una parte sustancial de la redistribución real se lleva a cabo mediante la prestación de servicios en especie y de la seguridad social basada en otras características personales, ofrece implicaciones importantes para una apreciación del papel que desempeña el gobierno y la asignación de funciones. Por una parte, ayuda a explicar por qué la

mayoría de los estudios sobre el impacto de los impuestos tiende a mostrar que su capacidad redistributiva es limitada, incluso si se toma como base una referencia imperfecta como es el ingreso. Por la otra, nos lleva a reconocer que mucho de lo que los gobiernos realmente hacen es redistributivo por naturaleza aunque no tengan esa intención. Las implicaciones para la división de poderes dependen entonces del punto de vista personal sobre el nivel de responsabilidad del gobierno en las medidas redistributivas. Volveremos a tocar el tema más adelante.

Hasta ahora, nuestro análisis se apoya en argumentos normativos acerca del papel del gobierno. Otras personas tendrán puntos de vista muy distintos sobre qué tan cerca están los gobiernos de maximizar el bienestar social o incluso siquiera de tomar en cuenta la cuestión de la equidad. Es más, los gobiernos hacen muchas cosas que difícilmente se justifican según la normatividad, incluyendo las actividades regulatorias, los subsidios y la protección de ciertas actividades, así como la provisión de ciertos bienes y la prestación de determinados servicios que el sector privado podría ofrecer con mayor eficiencia. Por lo tanto, lejos de llevar al máximo el bienestar social con su política económica normativa, los gobiernos pueden ser controlados por burocracias con intereses propios o por políticos que buscan el voto y que no tienen mucho interés en el bienestar social. De hecho, hay un espectro completo de posibilidades que van del gobierno absolutamente generoso hasta el absolutamente egoísta. El punto elegido en ese espectro depende de las preferencias de la gente, expresadas a través del voto y también de cómo los que toman las decisiones consideran las preferencias de los votantes.

c. Espectro de Decisiones para Otorgar la Seguridad Social

c.1 *Votación Ética.* Se podría argumentar que la gente vota según sus referencias éticas. Por ejemplo, es bien sabido que desde un punto de vista puramente privado, el acto de votar es en sí mismo irracional. Una forma de explicar este comportamiento radica en recurrir a la noción de que votar es algo que se hace sin tener un interés propio en mente. La congruencia real del comportamiento de los gobiernos con las preferencias de los electores implica considerar que la búsqueda de un máximo bienestar social contiene un elemento de verdad. Esta explicación parece responder a los programas de redistribución masiva que actualmente se aplican en los Estados benefactores modernos y que son difíciles de interpretar, exclusivamente, en términos de obtener una mayor votación o de los intereses particulares de la burocracia.

c.2 Preferencias Altruistas. Una forma más benigna de equidad se obtiene asumiendo que aunque las personas voten en forma egoísta más que con ética, sus preferencias incluyen cierto altruismo hacia los menos favorecidos. Ello generaría una explosión de las transferencias de mejoramiento de Pareto. Sin embargo, difícilmente explicaría el alcance de la redistribución que se observa en la práctica.

c.3 El Votante Egoísta. Si los votantes son puramente egoístas, un sistema político que obedeciera a las preferencias de los electores redistribuiría en favor de los votantes decisivos, como por ejemplo, el segmento intermedio. La mayoría de los modelos de votación sugieren que este procedimiento involucraría cierta redistribución hacia el segmento medio y medio bajo y sería congruente con lo que se ha observado. Sin embargo, tendría dificultades para explicar la redistribución hacia los sectores menos favorecidos, que a menudo son los de menor influencia política.

c.4 Grupos de Presión. El sistema político puede responder en menor grado a las preferencias de los electores que a las de los grupos de presión y grupos con intereses particulares. Con ello, se generan políticas que favorecen a estos grupos, así como un comportamiento que busca tener ganancias conforme se incorporan nuevos grupos de este tipo. Este modelo explica los tratos especiales hacia grupos bien definidos pero no las políticas redistributivas con una base gravable amplia.

2.5 El Leviatán. En el extremo del espectro se encuentra el gobierno que actúa estrictamente en función de sus propios intereses y que prácticamente no está limitado por los electores. Generalmente se considera que sólo está interesado en crecer al máximo. En la medida en que ello sea cierto, tendrá consecuencias para la distribución de poderes, en el sentido de que una mayor descentralización puede reducir la capacidad de los gobiernos para aumentar su tamaño en forma desproporcionada.

El criterio propio sobre la adecuada asignación de poderes está influenciado en gran medida por la importancia que uno conceda a las consideraciones de equidad (por ejemplo la aversión personal hacia la desigualdad) y por la opinión que se tenga de la medida en que los gobiernos actúan con un interés social en comparación con su propio interés. Esto tiende a variar de un observador a otro. También las condiciones de un país a otro varían sistemáticamente. Por tanto, nuestra discusión sobre la asignación de poderes no puede ofrecer respuestas

absolutas a la cuestión de cómo debe llevarse a cabo la descentralización de la gestión del gobierno. Sin embargo, el asunto de la descentralización es sugerente y lo suficientemente persuasivo como para hacer juicios cualitativos en muchos casos.

2. EFICIENCIA Y EQUIDAD EN LA ECONOMÍA FEDERAL

En última instancia, la asignación de poderes y las políticas óptimas aplicadas en cada nivel de gobierno dependen de las mismas consideraciones de eficiencia y equidad que determinan las razones de la intervención gubernamental en primera instancia. Sin embargo, existen muchos elementos de eficiencia y equidad que son característicos de las economías federales.

a. Elementos de Eficiencia en un Economía Federal

El logro de la eficiencia en una economía de mercado implica que los productos se obtienen con el mínimo de insumos (*eficiencia técnica*); que los intercambios entre consumidores se realizan a los mismos precios relativos (*eficiencia de intercambio*); que los costos son mínimos para todos los productores con los mismos precios relativos de los insumos (*eficiencia productiva*) y que los consumidores y los productores encuentran los mismos precios relativos en todos los mercados (*eficiencia global*). Una economía de mercado competitiva descentralizada tiene que recorrer un largo camino para lograr la eficiencia económica. La intervención gubernamental sobre bases de eficiencia puede ser necesaria para ofrecer bienes públicos, internalizar los factores externos, asegurar que los recursos sean utilizados integralmente, complementar la falta de mercados y asumir las consecuencias de las economías de escala. En una economía federal, en la que hay fronteras políticas internas y existen diferencias geográficas, hay muchas otras dimensiones de eficiencia económica muy importantes. A continuación ofrecemos una lista de las principales.

a. 1. El Mercado Común Interno. Se refiere al flujo irrestricto de todos los bienes, servicios, mano de obra y capital a través de las fronteras políticas de un país. No debe haber barreras impuestas por los gobiernos en una Federación ya sea por medio de impuestos y subsidios, regulaciones, compras preferenciales o mediante el suministro de bienes y servicios públicos locales. Por supuesto, puede haber costos naturales en esta actividad comercial como de transporte y otros. Más bien nos

preocupan las barreras impuestas por los gobiernos. Su ausencia garantizará que los recursos sean asignados eficientemente dentro de la Federación. En una Federación con gestión centralizada puede haber disposiciones que afecten la eficiencia del mercado común interno, dictadas a niveles inferiores del gobierno ya sea intencionalmente o no. En

**EN UNA FEDERACIÓN CON GESTIÓN
CENTRALIZADA PUEDE HABER
DISPOSICIONES QUE AFECTEN LA
EFICIENCIA DEL MERCADO COMÚN
INTERNO**

el primer caso, los gobiernos pueden recurrir a políticas impositivas, subsidios y regulaciones para mejorar las condiciones locales a expensas de los no residentes. Esto recibe el nombre de *competencia interjurisdiccional*. Si todas las jurisdicciones se involucran, el resultado puede ser desastroso, similar a lo que sucede cuando se desata una guerra de tarifas entre los países. Por otra parte, las distorsiones

pueden aparecer simplemente por la adopción de políticas diferentes o sin coordinación. También puede suceder que haya una competencia entre distintos niveles del gobierno. Hay un sector de economistas relacionados con la administración pública que opinan que la competencia entre los gobiernos es algo positivo ya que induce una mayor eficiencia en la gestión, reduce las dimensiones del gobierno y asegura que se actúe en el mejor interés de los ciudadanos. Esto puede usarse como un argumento para la descentralización.

a. 2. Bienes Públicos Locales y Factores Externos. El argumento tradicional para la intervención pública en la economía es el de proveer de bienes y servicios. Por la misma razón, el argumento tradicional para la descentralización de funciones hacia niveles inferiores del gobierno es el hecho de que algunos servicios públicos son de naturaleza puramente local o regional. La eficiencia en una Federación requiere que el nivel de bienes públicos en cada localidad sea determinado por los beneficios que reciben los residentes. Los habitantes de distintas localidades generalmente van a preferir distintos niveles de provisión. Una Federación descentralizada ofrece la ventaja de que cada gobierno local tiene la capacidad para ofrecer el tipo y combinación de servicios públicos que prefieren sus residentes locales. Además, si los residentes son relativamente móviles, deben tener libertad para trasladarse a la jurisdicción que mejor satisfaga sus preferencias. El llamado *Modelo Tiebout* pone énfasis en las ventajas de la migración libre ("votar con los pies") combinado con la descentralización en la gestión en una Federación, en la que algunos bienes públicos son de naturaleza local y las personas tienen diferentes preferencias. Hemos insistido en que no todo el gasto gubernamental es para bienes públicos. Los gobiernos también ofrecen bienes semi-privados. Se pueden dar argumentos similares en torno a los beneficios de complacer los gustos de

los residentes locales, en el caso de este tipo de gasto público. Asimismo, puede haber ciertas regulaciones de naturaleza local por ejemplo: los gobiernos pueden recurrir a la reglamentación para proteger la cultura o la lengua local. En estos casos, tanto la cultura como la lengua pueden considerarse como bienes públicos locales.

a. 3. Beneficios Indirectos Interjurisdiccionales. En la práctica, los beneficiarios del gasto público local pueden no ser los mismos residentes de la localidad que efectúa el gasto. Los habitantes de jurisdicciones vecinas pueden beneficiarse (o ser afectados) por las políticas aplicadas en una determinada jurisdicción. Existen pues los llamados *beneficios indirectos interjurisdiccionales*. Puesto que los gobiernos locales no están motivados a tomar en cuenta los beneficios generados para los no residentes, la gestión puede volverse ineficiente. Los gastos intergeneracionales pueden ser analizados en forma análoga a los factores externos en el sector privado cuando involucran a quienes toman decisiones en forma individual, como las familias o las empresas. Como sabemos bien, por lo que se ha escrito al respecto, estos gastos por beneficios indirectos pueden ser "incorporados" de diversas maneras, incluyendo la negociación directa entre las partes involucradas, los impuestos o subsidios así como la reglamentación por parte de una autoridad más alta. En el contexto del federalismo fiscal, las partes involucradas serían los niveles menores del gobierno y la autoridad más alta sería un nivel más alto del gobierno.

a. 4. Eficiencia Fiscal. En una Federación, la gestión descentralizada a niveles menores de gobierno puede generar una forma particular de ineficiencia, referida en la literatura como ineficiencia fiscal. El problema surge porque distintos gobiernos a un cierto nivel pueden

**EN UNA FEDERACIÓN, LA GESTIÓN
DESCENTRALIZADA A NIVELES
MENORES DE GOBIERNO PUEDE
GENERAR UNA FORMA PARTICULAR DE
INEFICIENCIA**

ofrecer *beneficios fiscales netos* (BFNs) a sus residentes, que significan diferencias entre el valor de los servicios públicos y su costo en impuestos. La existencia de diferentes BFNs entre las jurisdicciones implica que las ventajas de residir en una jurisdicción en relación con otra, incluyen no sólo los diferenciales relativos entre los dos estados, sino diferencias en los BFNs también. En la medida en que las personas pueden desplazarse entre los estados, la asignación será ineficiente ya que será igual a la suma de ingresos más BFNs en los dos estados (incluyendo todos los costos del traslado) mientras que la eficiencia económica implica tomar en cuenta sólo los ingresos netos del traslado.

Hay tres factores principales que generan diferencias en los BFNs en una Federación.⁴ El primero es un *factor fiscal externo* que se presenta en una economía con bienes públicos locales.⁵ Resulta del hecho que las personas que ingresan a una jurisdicción no toman en cuenta que consumen bienes públicos locales junto con otras personas de la localidad y reducen la carga fiscal para ellos al financiar estos bienes públicos. Aunque este aspecto ha figurado en forma destacada en lo que se ha escrito al respecto, probablemente no resulta de gran importancia en la práctica, en parte porque el fenómeno no tiene una importancia cuantitativa y en parte porque la mayoría de los servicios locales no son realmente de naturaleza "pública". Una diferencia más importante en los BFNs es la que se presenta en las diferencias en el acceso a las fuentes tributarias primarias, especialmente en lo que se refiere a impuestos sobre la renta. Una localidad con una amplia base de estos contribuyentes puede ofrecer servicios públicos con tarifas más reducidas que otras localidades. El tercer factor resulta de la redistribución inherente en los presupuestos de los niveles menores de gobierno. Por ejemplo, supongamos que los gobiernos locales ofrecen servicios públicos que son como los bienes privados en cantidades iguales *per cápita* para todos los residentes. Supongamos también que éstos financian este gasto público mediante el Impuesto Sobre la Renta proporcional a todos los residentes. Entonces, el presupuesto tiene un efecto redistributivo general. Las personas de altos ingresos obtienen BFNs negativos, mientras que los de bajos ingresos obtienen un BFNs positivos. Sin embargo, si uno compara unas jurisdicciones con otras, los habitantes de localidades de bajo ingreso promedio tienen BFNs más bajos que los de localidades de ingreso promedio alto y el diferencial en BFNs será el mismo para la gente de distintos niveles de ingreso.

a. 5. Armonización Tributaria. Los gobiernos menores generalmente tienen cierta independencia para establecer sus impuestos. Suponiendo que esto se lleva a cabo sin coordinación, seguramente habrá deficiencias debido a que las distorsiones tributarias son distintas de una jurisdicción a otra. Ello puede ser resultado de tasas tributarias diferenciales sobre utilidades de capital o del trabajo, originando una mala asignación de estos factores en las jurisdicciones o bien diferentes tasas de

⁴ Para un análisis más detallado de estas fuentes de diferenciales en BFNs y su relevancia para la política, consultar a Boadway y Flatters (1982), y a Wildasin (1986).

⁵ La noción de factores fiscales externos fue tratada en detalle por primera vez por Buchanan y Goetz (1972) y analizada también en detalle por Flatters, Henderson y Mieszkowski (1974). Las circunstancias en las que las políticas tributarias del gobierno local dan origen a estos factores externos, están planteadas y discutidas en Boadway y Wildasin (1984).

impuesto sobre la venta o producción de bienes y servicios, lo que distorsiona los patrones de producción entre las jurisdicciones. La magnitud de las distorsiones dependerá de la movilidad de la base gravable. Así, las tasas de impuestos diferenciales sobre bases gravables móviles como el capital, tendrán un efecto más distorsionador que las tasas sobre bienes raíces, por ejemplo. Esta clase de distorsiones en una Federación son mitigadas al grado que los sistemas impositivos se eligen de manera armonizada. La armonización puede tomar la forma de una coordinación entre los niveles bajos del gobierno o como la participación de niveles más altos en el establecimiento de la política tributaria en una gran variedad de formas. La participación puede incluir la administración centralizada de la recaudación de impuestos, una base gravable definida centralmente o incluso una estructura de tasas comunes. Los niveles inferiores del gobierno pueden limitarse a fijar el nivel de impuestos o elegir los créditos y las exenciones locales, o definir toda la estructura tributaria. Los niveles locales pueden estar o no involucrados en la política tributaria elegida para toda la Federación.

La armonización de impuestos aumenta la eficiencia del mercado interno al reducir los costos de recaudación y de cumplimiento fiscal, tanto para el sector privado como para las autoridades hacendarias, eliminando, en gran medida, la posibilidad del doble gravámen o del no gravámen sobre las utilidades de las empresas que operan en más de una jurisdicción. Reduce también las posibilidades de evasión legal e ilegal mediante la transferencia de precios y las transacciones financieras designadas para reasignar bases gravables a jurisdicciones de bajo nivel tributario. Además reduce el potencial de la poco rentable competencia tributaria entre las jurisdicciones. Las ventajas de la armonización tributaria de la base corporativa gravable pueden llevarse a cabo, en cierta medida, sin ningún acuerdo formal. Es decir, la presión competitiva puede inducir cierta analogía entre las bases gravables corporativas provinciales. Al mismo tiempo, empero, dicha analogía no es suficiente para garantizar la eficiencia. La competencia tributaria puede asumir la forma de políticas fiscales diseñadas para atraer factores de producción de las jurisdicciones vecinas. Si todas las jurisdicciones hacen lo mismo, el resultado puede ser una estructura tributaria similar, pero con tasas demasiado bajas y servicios públicos inadecuados. Desde el punto de vista de la eficiencia, se puede argumentar que la armonización es más importante para los impuestos que se gravan sobre las utilidades sobre el capital; menos importante para los impuestos que se aplican según el lugar de residencia como el impuesto sobre el ingreso; y los impuestos indirectos, y todavía menos importante, para los impuestos sobre bienes raíces. Esto quiere

decir que la armonización es menos importante en el sistema tributario indirecto que en el directo. Los principales problemas se refieren a la incapacidad para aplicar las disposiciones relativas a la residencia, ya que se pueden evadir fácilmente comprando del otro lado de la frontera local. En vista de que no existen controles en los límites jurisdiccionales, es evidente que nada se puede hacer al respecto. De hecho, en vista de la ausencia de estos controles, puede haber presiones para mantener una estructura tributaria y tasas de impuestos relativamente similares. Este será un elemento importante para nuestra discusión sobre la asignación de impuestos a las jurisdicciones.

a. 6. Armonización del Gasto. Puede haber también ventajas de eficiencia al armonizar los servicios públicos prestados por los gobiernos locales. Las diferencias en el diseño de estos programas puede afectar la migración entre las distintas jurisdicciones. Por ejemplo, los servicios ofrecidos a los pobres pueden inducir la inmigración de personas de bajos ingresos. Esta posibilidad podría llevar a las jurisdicciones locales a involucrarse en una improductiva competencia en el gasto, cuyo objetivo sería atraer a residentes deseables y rechazar a los indeseables y que, en

**PUEDA HABER VENTAJAS DE
EFICIENCIA AL ARMONIZAR LOS
SERVICIOS PÚBLICOS PRESTADOS POR
LOS GOBIERNOS LOCALES**

última instancia, resultaría negativa en el agregado. Asimismo, algunos programas de gasto generan beneficios indirectos a los residentes de otras jurisdicciones, que pueden aprovecharse de esos servicios. Un ejemplo en los países industrializados es la educación superior. Los residentes de un estado

pueden asistir a las universidades de otros estados o provincias, beneficiándose así del gasto realizado por los gobiernos de estos últimos. La transportación y los servicios de salud son otro ejemplo. Finalmente, la armonización del gasto puede ser importante verticalmente entre programas gubernamentales de niveles diferentes. Algunos programas inevitablemente se superponen a otros y la armonización evita los altos costos de la duplicidad de esfuerzos. Entre los ejemplos se pueden incluir programas de desarrollo regional emprendidos por dos niveles de gobierno, o la capacitación laboral y los programas educacionales.

Estos ejemplos de ineficiencia en una Federación tienen influencia en la designación de responsabilidades a los diferentes niveles de gobierno. También dan origen a los argumentos para las disposiciones fiscales intergubernamentales en las que los niveles más altos del gobierno mantienen cierta influencia, aunque sea por el apalancamiento financiero, sobre las acciones descentralizadas de los otros niveles de gobierno. Lo

mismo se puede decir de las fuentes de inequidad en una Federación, que procedemos ahora a analizar.

b. Consideraciones de Equidad en una Economía Federal

Al igual que la gestión descentralizada en una Federación puede ocasionar deficiencias, también puede provocar inequidades. Al abordar las fuentes de inequidad, debemos referirnos a la distinción que los economistas de las finanzas públicas han hecho tradicionalmente entre *equidad horizontal* y *equidad vertical*. El principio de equidad horizontal establece que las personas que están bien en ausencia del gobierno deben estar igualmente bien en su presencia. Es, entonces, un principio de trato igualitario para iguales. Esta noción de equidad adquiere importancia en el diseño de los sistemas fiscales federales. La equidad vertical se refiere a la cantidad apropiada de redistribución de los que tienen más a los que tienen menos. El alcance de las políticas redistributivas para lograr la equidad vertical, depende tanto de las restricciones a los instrumentos de redistribución, como a la aversión que siente la sociedad hacia la desigualdad. Esta diferencia entre equidad horizontal y vertical ha sido un elemento importante en la literatura sobre federalismo fiscal.

En un Estado federal, la cuestión de la equidad introduce dos consideraciones adicionales de importancia, que no existirían en un Estado unitario. Una tiene que ver con la equidad vertical y la otra con la equidad horizontal. Vamos a ver una a la vez.

b.1. Equidad Vertical en un Estado Federal. Con más de un nivel de gobierno, el logro de la equidad vertical se vuelve algo más complicado. Una cuestión importante es ¿qué nivel de gobierno es responsable de esa equidad vertical? Aquellos que recurren a argumentos normativos para hablar en favor de la responsabilidad centralizada, lo hacen sobre la base de que la función de bienestar social de la sociedad debe incluir a todas las personas en la Federación, sobre una base simétrica. Al juzgar cuánto debe redistribuirse entre los que más tienen hacia los que menos tienen, no debe importar en qué localidad residen las personas. También argumentan que al descentralizar la responsabilidad sobre la equidad, se generaría una forma de competencia interjurisdiccional que daría por resultado una redistribución insuficiente. Cada jurisdicción tendría incentivos para no buscar la redistribución ya que con ella atraería a un mayor número de personas de bajos ingresos y desalentaría a las de ingresos altos. Aquellos en favor de dejar cierta responsabilidad en la redistribución a niveles bajos de gobierno, argumentan que hay

preferencias o demandas locales definidas en cuanto al nivel de redistribución; algunas localidades muestran menor aversión hacia la desigualdad que otras. Esto es un argumento para que los gobiernos menores compartan la responsabilidad de la redistribución con niveles más altos de gobierno, en vez de asumirla en forma exclusiva.

Los economistas que asumen una posición orientada al público sobre el comportamiento gubernamental, suelen apoyar la descentralización de las funciones de redistribución por otros motivos. Estos economistas consideran que los gobiernos se involucran en demasiado en la redistribución por la forma que se toman las decisiones colectivas. La descentralización de la función distributiva introduce una competencia interjurisdiccional y, efectivamente, reduce el volumen de redistribución. (De hecho, recurren al mismo argumento con relación a otras funciones del gobierno, así como a la redistributiva. Por ejemplo, aquellos que adoptan la perspectiva del Leviatán piensan que el gobierno debe limitarse para no volverse demasiado grande e ineficiente; descentralizar sus funciones en un sistema Federal es sólo una forma de lograrlo). En términos más generales, los economistas que no conceden demasiada importancia a la redistribución, tienden a favorecer una mayor descentralización de la función redistributiva.

Por supuesto, asignar la responsabilidad por la equidad exclusivamente a un nivel de gobierno o a otro no es una opción muy factible. Los gobiernos, a todos sus niveles, no pueden evitar tener un impacto en la distribución del bienestar ya que virtualmente todo lo que hacen afecta a los distintos grupos en forma diferente. Esto es cierto en el caso del gasto, los ingresos y la reglamentación. Por lo tanto, limitar la participación de los distintos niveles de gobierno en la función redistributiva puede lograrse ya sea asignando funciones en forma apropiada o permitiendo que un nivel del gobierno influya en la gestión del otro mediante la reglamentación o los incentivos financieros. Esto resulta ser una parte importante del modo en que las economías federales operan realmente.

b. 2 Equidad Horizontal en un Estado Federal. Una de las consideraciones más importantes al diseñar los esquemas fiscales federales se refiere a la equidad horizontal. En una Federación con responsabilidades fiscales descentralizadas, la inequidad horizontal es casi inevitable a menos que se corrija explícitamente. En el contexto del federalismo se le conoce como *equidad fiscal*, un término que se remonta a Buchanan (1950). Es simplemente la noción de equidad horizontal

aplicada al esquema federal y es análoga al concepto de eficiencia fiscal que ya hemos discutido. Como hemos visto, en una Federación descentralizada, las diferentes jurisdicciones ofrecen distintos BFNs a sus residentes. Estos diferenciales en BFNs resultan de las diferencias en el costo y la necesidad de servicios públicos en las distintas localidades. Por

**POR EJEMPLO, LOS SITIOS CON UNA
ELEVADA PROPORCIÓN DE NIÑOS
NECESITARÁN PROPORCIONALMENTE
MAYORES GASTOS EN EDUCACIÓN**

ejemplo, los sitios con una elevada proporción de niños necesitarán proporcionalmente mayores gastos en educación. Esto significa que personas de la misma clase van a recibir un trato distinto de parte de un sector del gobierno, específicamente del gobierno local. En otras palabras, si se deja la determinación

del nivel de gasto en manos de los sectores públicos locales, utilizando sus propios recursos, terminarán violando el principio de equidad horizontal en una Federación.

Como veremos, la existencia de diferenciales en BFNs constituye el principal argumento para un sistema de subvenciones desde los niveles superiores del gobierno hacia los inferiores. La importancia de estos subsidios se vuelve mayor conforme aumenta el nivel de descentralización en una Federación. El argumento para recurrir a subvenciones para eliminar los diferenciales en BFNs ofrece una propiedad única. Puesto que la existencia de diferenciales en BFNs en una Federación refleja tanto deficiencias como inequidades fiscales, su eliminación tiene bases tanto en la eficiencia como en la equidad. Es uno de esos raros casos de la economía en el que la eficiencia y la equidad no entran en conflicto.

3. LA DESIGNACIÓN DE FUNCIONES EN UN SISTEMA FEDERAL

La noción de una designación ideal de funciones es ambigua ya que depende, en gran medida, de consideraciones institucionales, juicios de valor y consecuencias empíricas que son difíciles de verificar. La ambigüedad es resultado de diferentes factores. La estructura política y social de un país puede ser tal que impida, de hecho, el alcance deseado de descentralización. Por ejemplo, países con regiones inestables pueden mostrarse renuentes a descentralizar las responsabilidades económicas por temor a propiciar inestabilidad política. El alcance de la descentralización que uno favorece depende también de cómo uno evalúa la dimensión del papel que debe asumir el gobierno en la economía. En general, aquellos que desean imponer restricciones al tamaño del gobierno seguramente favorecerán una mayor descentralización. La relatividad del papel de los niveles centrales y menores del gobierno también se verá afectado, por el grado en que los gobiernos tengan en sus manos la redistribución del ingreso. Aquellos que destacan el papel redistributivo del gobierno tenderán a favorecer una mayor centralización que aquellos que desean limitar sus actividades redistributivas. Finalmente, los beneficios de la descentralización dependerán del nivel de respuesta de la actividad económica a la gestión del nivel menor de gobierno. Es decir, al grado en que las políticas del gobierno afecten el nivel de la actividad económica en el estado. Esta sigue siendo una pregunta empírica sin respuesta.

No tenemos la capacidad para resolver estas cuestiones ya que dependen de juicios de valor o de una hipótesis no verificada sobre el comportamiento del gobierno. Lo mejor que podemos hacer es describir la clase de consideraciones que se deben tomar en cuenta al decidir en la designación de funciones. En última instancia, ello equivale a aplicar las nociones de equidad y eficiencia a un esquema Federal.

Una perspectiva útil para abordar la designación de funciones a niveles más altos contra niveles más bajos de gobierno, tiene que ver con establecer un paralelismo entre el papel de los mercados y el del gobierno.

Los economistas suelen argumentar en favor de las soluciones de un mercado descentralizado a menos que se pueda demostrar su fracaso. Esto es por las bien conocidas ventajas de eficiencia de la gestión descentralizada. La carga de la intervención gubernamental se deja sobre los hombros de aquellos que la apoyan. En el caso de las economías federales, se puede argumentar análogamente que debe favorecerse la descentralización de funciones hacia niveles menores del gobierno, a menos que se puedan ofrecer argumentos sólidos en favor de un poder económico centralizado. En nuestra opinión, ésta es una regla metodológica que debe adoptarse y que nosotros aplicaremos. Las ventajas de la gestión descentralizada en una Federación deben quedar muy claras en nuestra argumentación subsecuente. El caso de la centralización se desprenderá de la observación de las circunstancias bajo las cuales la gestión descentralizada del sector público se debe inevitablemente a deficiencias e inequidades en la Federación. Incluso en estas circunstancias, la centralización no necesariamente implica una responsabilidad exclusiva para un área en particular de la gestión pública. Un mensaje clave de este reporte es que las deficiencias e inequidades que pueden acompañar a la descentralización a menudo pueden ser corregidas mediante la aplicación de políticas del gobierno central que no son tan interventoras como para desplazar la gestión descentralizada y la prestación de servicios en niveles inferiores del gobierno.

En lo sucesivo no tomaremos en cuenta un aspecto potencialmente importante para la asignación de poderes en los países en vías de desarrollo: la transición de un sistema fiscal federal a otro. Como veremos, lo típico será encontrar que la toma de decisiones es una práctica relativamente centralizada en los países en vías de desarrollo si la

**LAS INSTITUCIONES QUE PUEDEN
ASUMIR GASTOS Y
RESPONSABILIDADES TRIBUTARIAS EN
NIVELES INFERIORES, O NO EXISTEN
O NO ESTÁN MUY DESARROLLADAS**

comparamos con lo que consideramos ideal. Puede haber diversas causas históricas y políticas para ello. Una de las implicaciones es que las instituciones que pueden asumir gastos y responsabilidades tributarias en niveles inferiores, o no existen o no están muy desarrolladas. Esto se puede aplicar, ya sea a las instituciones gestonarias o a las administrativas y

prestadoras de servicios. La ausencia de tales instituciones implica que habría ciertos costos de transición en el proceso de descentralizar las funciones fiscales para llevarlas a niveles inferiores del gobierno. Estos costos de transición tendrían que ser cotejados contra los beneficios de la descentralización en cada caso, pero no deberán ser utilizados como la única razón para negar la descentralización, con todos los beneficios de largo plazo que ésta implica.

En las secciones anteriores tratamos la cuestión de la eficiencia y la equidad del gobierno en una economía de mercado, así como las clases especiales de consideraciones de eficiencia y equidad que se presentan en las economías federales. Para enmarcar el asunto de la asignación de poderes en una perspectiva adecuada, presentaremos en primer lugar los argumentos en pro y en contra de la descentralización de responsabilidades en una Federación, tanto en lo que se refiere al gasto como a los impuestos. Dado el alto grado de centralización de poderes que actualmente existe en los países en vías de desarrollo, resulta natural adoptar esta perspectiva. Posteriormente analizaremos los papeles de los niveles más altos contra los niveles más bajos de gobierno, en términos generales y, finalmente, consideraremos lo que ello implica para las funciones específicas. Puesto que las funciones del gasto y tributarias pueden ser decididas en forma independiente, veremos que, en general, tendremos que la asignación tributaria no va a generar precisamente el volumen adecuado de ingresos para financiar el gasto asignado. Esto da paso a la posibilidad de transferencias intergubernamentales, un tema que abordaremos en la siguiente sección.

En lo sucesivo, nuestra argumentación estará formulada en términos de una Federación con dos niveles de gobierno. El nivel superior será llamado gobierno *federal* y el inferior gobierno *Estatal*. En la práctica, toda Federación comprende varios niveles de gobierno, incluyendo el federal, estatal, regional, distrital, municipal incluso jurisdicciones de interés especial. Los principios aquí desarrollados pueden rápidamente aplicarse a todos ellos.

a. Argumentos para Descentralizar Algunas Funciones del Gobierno Federal

Hay varios argumentos bien fundamentados para descentralizar algunas de las funciones del gobierno hacia niveles inferiores. Los principales son:

a 1. Bienes y Servicios Públicos Locales. Los bienes y servicios públicos locales, son aquellos que se consumen en forma simultánea por un gran número de personas y varían de acuerdo con la extensión geográfica de los beneficios que otorgan. En un extremo están los bienes públicos nacionales, como la defensa, las relaciones exteriores y el control de la reserva monetaria. Estos son candidatos naturales para un suministro centralizado. Sin embargo, otros bienes y servicios públicos ofrecen beneficios colectivos a una población localizada. Aunque podrían ser ofrecidos a varias regiones por una autoridad central, la

descentralización es conveniente por un par de razones. Una, su cantidad y tipo depende de los gustos y necesidades de los residentes locales, y los gobiernos locales están en mejor posición de adaptar estos bienes y servicios a las preferencias locales. Por otra parte, un menor nivel de suministro puede ser menos costoso porque los gastos administrativos son menores, porque los costos de agencia y de supervisión también son más reducidos y porque las jurisdicciones locales seguramente van a enfrentar ciertas presiones competitivas de las jurisdicciones vecinas debido a la movilidad de los recursos entre los estados.

a 2. Bienes y Servicios Semi-Privados. Pocos de los bienes y servicios suministrados a través del sector público son realmente públicos; la mayoría son de naturaleza semi-privada (por ejemplo escuelas, caminos, hospitales). En virtud de ello, su suministro se llevará a cabo a través de instituciones locales, independientemente del nivel de gobierno que sea responsable. Como sucede con los bienes públicos locales, los principales

LA DESCENTRALIZACIÓN HACIA LOS
ESTADOS DEBE PERMITIR QUE LOS
SERVICIOS SEAN PRESTADOS DE
MANERA QUE SATISFAGAN LOS
GUSTOS LOCALES DE LA MEJOR
MANERA

beneficiarios de los bienes semi-privados suministrados localmente, son residentes del área en cuestión. La descentralización hacia los estados debe permitir que los servicios sean prestados de manera que satisfagan los gustos locales de la mejor manera. El suministro por parte del estado debe ser más eficiente porque se evitan los gastos administrativos de alto nivel así como los de supervisión. El suministro eficiente y la innovación también se deben hacer

presentes como resultado de la introducción de un elemento de competencia entre los niveles estatales de gobierno. Por otra parte, a pesar de los beneficios de descentralizar el suministro de bienes semi-privados en favor del gobierno estatal, puede resultar útil para el gobierno federal retener un papel de supervisión si hay ventajas para la armonización. Por ejemplo, si los residentes son móviles, la armonización puede ser positiva para asegurar que el traslado de la mano de obra no se vea obstaculizado por la falta de movilidad, así como para evitar la competencia entre los estados.

a 3. Preferencias Locales para la Redistribución. Las preferencias de redistribución pueden variar de un lugar a otro. Algunas localidades pueden mostrar mayor aversión hacia la inequidad que otras, o algunas pueden preferir el uso de ciertos tipos de transferencia en especie, en vez de las transferencias en efectivo. Esto nos sugiere cierto grado de descentralización en la provisión de los bienes y servicios que son principalmente de naturaleza redistributiva. También apoyaría cierta

responsabilidad del estado por el alcance de la redistribución logrado a través del sistema de transferencias tributarias. Como sucede con los bienes semi-privados, la descentralización en los instrumentos de redistribución corre el riesgo de introducir distorsiones en el mercado común interno, así como una dispendiosa e inútil competencia en los impuestos o en los gastos entre las jurisdicciones.

a 4. Responsabilidad Política y Fiscal. La descentralización de responsabilidades puede inducir mayor responsabilidad fiscal y política a la Federación. La provisión se da a un nivel de gobierno que está "más cerca" de la gente que atiende y el gobierno enfrenta la disciplina de personas que abandonan una jurisdicción que se comporta en forma irresponsable. La competencia interjurisdiccional puede resultar saludable y mejorar la eficiencia, al igual que la competencia entre empresas del sector privado. El argumento en favor de la responsabilidad fiscal es especialmente válido en la medida en que los estados deben financiar su gasto con sus propios ingresos. Se puede utilizar como argumento para la descentralización, la responsabilidad de recabar la cantidad necesaria para financiar el gasto público estatal, al menos marginalmente.

b. Los Pros y los Contras de la Descentralización de las Responsabilidades de Gasto.

Al mismo tiempo, hay ciertas desventajas en la descentralización y paralelamente algunas ventajas en la centralización de las responsabilidades del gasto. Algunas de las más importantes son:

b 1 Beneficios Indirectos Interjurisdiccionales. Los bienes y servicios públicos suministrados en una localidad pueden generar beneficios para los residentes de localidades vecinas. Si se dejan en sus manos, las jurisdicciones reducirán sistemáticamente la provisión de estos bienes que generan beneficios indirectos (e incrementarán la prestación de aquellos que no generan estos beneficios). Los bienes y servicios que generan beneficios indirectos pueden ser los semi-privados que lo hacen como resultado del movimiento interestatal de personas y capitales. Centralizar la provisión de estos servicios es una forma de interiorizar o integrar los factores externos. Por supuesto, esta centralización no necesita tomar en cuenta este elemento. El gobierno federal puede influir de muchas maneras en la prestación de servicios que generan beneficios indirectos por parte de los gobiernos estatales, por ejemplo mediante la reglamentación o el ofrecimiento de subsidios condicionados. De hecho, si los gobiernos locales pudieran

negociar entre ellos alguna solución conjunta, la intervención federal no sería en absoluto necesaria.

b 2 Economías de Escala. Al igual que en el sector privado, las economías de escala ofrecen un argumento para el suministro por parte de unidades de gobierno más grandes. Este sería el caso si los gastos administrativos son considerables. No queda claro si este argumento se aplica a la designación de funciones entre el nivel federal y los estados. En la mayoría de los países, probablemente los estados son suficientemente grandes para agotar las economías de escala. Se supone que esto es más importante entre los estados y sus municipios.

b 3 Armonización del Gasto. Para algunos tipos de servicio, la armonización puede ser importante para garantizar la asignación eficiente de recursos en todos los estados. Por ejemplo, la movilidad de las pensiones, la ausencia de requisitos de residencia para otorgar vivienda y servicios sociales y una educación convencional o requisitos comerciales, pueden facilitar el traslado de las personas de un estado a otro. Asimismo, la armonización puede reducir la tendencia de los estados a involucrarse en políticas que se aprovechen de las jurisdicciones vecinas recurriendo a gastos selectivos para atraer a ciertos sectores y rechazar a otros (por ejemplo, personas que utilizan muchos servicios públicos con cualquier pretexto). Nuevamente, tal vez no sea necesaria la prestación centralizada de estos servicios para lograr la armonización, sino suele ser suficiente el uso de subsidios condicionados para mantener los estándares nacionales.

PARA ALGUNOS TIPOS DE SERVICIO,
LA ARMONIZACIÓN PUEDE SER
IMPORTANTE PARA GARANTIZAR LA
ASIGNACIÓN EFICIENTE DE RECURSOS
EN TODOS LOS ESTADOS

b 4 Responsabilidades de la Equidad Federal. Una porción sustancial del gasto que realizan los gobiernos tiene como objetivo lograr la redistribución. Esto incluye no sólo transferencias, sino gastos en bienes y servicios semi-privados y esquemas de seguridad social. En la medida en que el gobierno federal tiene interés y responsabilidad por alcanzar una equidad en todo el país, también tendrá interés en la estructura y alcance de dichos programas. De hecho, puede ser uno de los argumentos más importantes para la intervención del gobierno federal. Tampoco en este caso queda claro si la responsabilidad federal en esta área requiere que sea el gobierno federal el que se encargue de la provisión. De hecho, una de las premisas subyacentes de este reporte, es que el gobierno federal puede lograr muchos de sus objetivos de equidad en un sistema federal en el que la mayoría de los servicios sean suministrados localmente, pero

debe hacer uso de su poder de financiamiento y regulación para influir en el diseño de los programas estatales.

La elección del grado de centralización contra la descentralización en el aspecto del gasto, así como los medios precisos por los cuales los gobiernos centrales logran la influencia deseada, varía de un tipo de gasto a otro. Hay una valoración en los beneficios de la descentralización, que incluye satisfacer las preferencias locales, la capacidad de ofrecer servicios a bajo costo y crear incentivos para la innovación; y los beneficios de la centralización, que incluye el mantenimiento del mercado común interno, el logro de la equidad nacional, la incorporación de los beneficios indirectos entre los estados y el suministro y prestación de bienes y servicios públicos. Como ya se ha mencionado, los puntos de vista sobre el equilibrio ideal serán diferentes de un analista a otro.

c. Los Pros y los Contras de la Descentralización de las Responsabilidades Tributarias

El aspecto de los ingresos presenta problemáticas similares. A pesar de que la descentralización de las responsabilidades del gasto implica un argumento para la descentralización de las responsabilidades tributarias, el alcance preciso de la descentralización puede darse, en principio, en forma independiente de la designación de las funciones relacionadas con el gasto. Hay varias maneras en que se pueden dar la descentralización tributaria. Una es asignando ciertas bases de contribuyentes exclusivamente para los niveles inferiores de gobierno y permitiéndoles decidir cómo y cuánto explotarlas. Esta forma de descentralización implica no sólo la toma de decisiones a nivel local, sino la administración y recaudación de impuestos a ese mismo nivel. Sin embargo, es posible una menor descentralización sin que necesariamente se comprometa la responsabilidad. Por ejemplo, se pueden asignar bases de contribuyentes y sus aportaciones a los niveles inferiores del gobierno, pero su administración puede seguir siendo central o bien las bases de contribuyentes pueden ser compartidas por los gobiernos federal y estatal. Ello permite diversos grados de descentralización en la gestión y en la armonización. El gobierno federal puede ser responsable por la administración y la recaudación de impuestos para él mismo y para los estados y también puede ser responsable de determinar la base y quizá la estructura tributaria. Los estados pueden simplemente determinar el nivel de impuestos recaudados aplicando sus propias tasas a la deuda fiscal federal. Este esquema combina lo mejor de la armonización con cierto grado de responsabilidad por los ingresos recaudados en cada estado.

Los sistemas con mayor grado de descentralización implicarían que los estados pudieran determinar sus propias estructuras impositivas e incluso sus propias bases de contribución. En el extremo, los dos niveles de gobierno simplemente pueden compartir la misma base pero fijar sus propias estructuras impositivas en forma independiente y según su conveniencia. Incluso en este caso extremo, se requiere cierto grado mínimo de coordinación entre los estados, para asegurar que la misma fuente de ingresos no esté gravada por partida doble en más de un estado. Esto puede lograrse mediante reglamentos para la asignación de las bases de contribución a los estados.

La descentralización de la gestión tributaria es conveniente principalmente para inducir el concepto de responsabilidad política en la Federación. Asimismo, las jurisdicciones locales pueden tener preferencias particulares hacia ciertas características del sistema tributario como por ejemplo el grado de progresividad o el esquema tributario a ser aplicado. Sin embargo, como sucede con la descentralización del gasto, la tributaria también puede dar origen a varias deficiencias e inequidades. Hay dos causas principales que generan las deficiencias y ambas tienen que ver con una distorsión en la asignación de los factores móviles entre los estados y, por lo tanto, con una disminución en la eficiencia del mercado común interno. Esto se presenta simplemente porque los distintos estados eligen en forma individual la aplicación de tasas impositivas diferentes sobre los factores de producción que son de alta movilidad. Evidentemente estos factores de producción tenderán a ubicarse en el estado que imponga las tasas más bajas, aunque operen ineficientemente. En virtud de que el capital es altamente voluble, podemos pensar que los impuestos estatales sobre el capital, dentro de sus jurisdicciones, son potencialmente distorsionadores.

Por lo tanto, la competencia tributaria puede dar como resultado un nivel considerable de uniformidad en las tasas impositivas que se aplican en las distintas jurisdicciones. Sin embargo, esta competencia también puede provocar una situación inconveniente en sí misma. Los estados pueden reconocer la volatilidad de los factores de producción, como el capital, y aplicar un incentivo para introducir un factor de competencia que permita atraerlos. El resultado final bien podría ser la estandarización de las tasas impositivas, pero con un nivel muy bajo desde el punto de vista colectivo de los estados. Estas distorsiones tienden a ser menores en el caso de los impuestos a factores de producción menos volátiles como los bienes raíces. En la mayoría de las federaciones, las personas tienen menos movilidad, entre un estado y otro, que los capitales, pero más que

los bienes raíces y los recursos. Por lo tanto, los impuestos que pagan las personas como el impuesto a los ingresos, el impuesto sobre la renta según el lugar de residencia o los impuestos generales de venta, tendrán menores costos de eficiencia que los del capital.

Sin embargo, otra forma de ineficiencia causada por la descentralización de las responsabilidades tributarias se refiere a lo que hemos llamado ineficiencia fiscal, que surge de las diferencias de los BFNs entre los estados y una fuente importante la constituyen las diferencias en la capacidad fiscal. Si hay capacidades tributarias distintas se tendrán menores BFNs en los estados más pobres, en comparación con los más ricos y se inducirán demasiados factores para ubicarse en estos últimos, creando la ineficiencia. Posteriormente trataremos una manera de resolver este problema, congruente con la descentralización de las funciones tributarias y que involucren acciones correctivas en forma de subvenciones para los estados por parte del gobierno federal.

**EN LA MAYORÍA DE LAS
FEDERACIONES, LAS PERSONAS
TIENEN MENOS MOVILIDAD, ENTRE UN
ESTADO Y OTRO, QUE LOS CAPITALES,
PERO MÁS QUE LOS BIENES RAÍCES Y
LOS RECURSOS**

La descentralización de las funciones tributarias seguramente dará como resultado ciertas desigualdades desde un punto de vista nacional. Por una parte, los diferentes grados de progresividad implicarían que, por decir algo, las personas de mayores ingresos tendrían que enfrentarse a cargas impositivas distintas, dependiendo del estado en el que residan. Desde una perspectiva nacional esto resultaría horizontalmente inequitativo y, por lo tanto, habría una especie de ajuste entre los beneficios de permitir que los gobiernos estatales implementen sus esquemas locales de redistribución y la equidad horizontal para todo el país.

Incluso, sin diferencias en las políticas redistributivas entre los estados, la descentralización de la gestión tributaria generalmente provoca desigualdades que ya hemos definido como una forma de inequidad horizontal en una Federación. Las personas que habitan en estados con mayor capacidad fiscal recibirán mayores BFNs de sus gobiernos locales y ello provocará inequidad fiscal. Al igual que con la ineficiencia fiscal, el remedio puede implicar un sistema de subsidios federales que no comprometan la posibilidad de descentralizar la gestión tributaria. Como veremos, una de las funciones clave de los subsidios en una Federación, es precisamente tratar de compensar las diferencias en BFNs que existen entre los estados.

Más generalmente, la naturaleza de la descentralización de las tareas de captación de ingresos dependerá del papel del gobierno federal al abordar el problema de la equidad en la redistribución. Si uno contempla la equidad como una responsabilidad de mayores características federales, ello implica que aquellos impuestos más aptos para la redistribución deben ser los que estén controlados por el gobierno central, e incluyen impuestos directos a las familias, como por ejemplo los gravámenes sobre el ingreso y sobre las riquezas. El control centralizado no debe implicar que la jurisdicción sea exclusivamente federal; los gobiernos estatales se pueden aprovechar de los impuestos directos de la Federación, mientras ésta retiene el control sobre la estructura tributaria, puesto que las transferencias hacia las personas equivalen a impuestos directos negativos, la estructura de estos últimos también puede quedar bajo el control del gobierno federal. Desde nuestro punto de vista de que los servicios públicos son esencialmente instrumentos de redistribución, el papel del gobierno federal en el sistema de transferencias tributarias se vuelve particularmente importante en una federación en la que la prestación de los servicios públicos es altamente descentralizada hacia los estados. Si el gobierno federal debe conservar cierta influencia sobre los objetivos de equidad nacional, debe contar con los instrumentos con los que pueda lograr dichos objetivos. Mientras menor control ejerza sobre la prestación de los servicios públicos, más necesitará apoyarse en otros instrumentos para los propósitos de redistribución. El control de los impuestos directos y de las transferencias tributarias es justamente uno de esos instrumentos, mientras que el uso de subsidios condicionados es el otro.

En resumen, mientras que la responsabilidad fiscal señala que se debe descentralizar la gestión tributaria para permitir que los gobiernos estatales tengan la capacidad de financiar al menos, parte de su propio gasto, esta descentralización conduce inevitablemente a desigualdades y deficiencias, cuya magnitud será mayor mientras más profunda sea la descentralización. La solución puede residir, en parte, en que el gobierno federal conserve cierto control sobre la estructura tributaria. Ello induciría una mayor armonización al sistema tributario entre los gobiernos federales y estatales, contribuyendo a la eficiencia de la economía nacional y reduciendo los costos de la recaudación de los impuestos. También facilitaría la tarea del gobierno federal de lograr sus objetivos de redistribución mediante el sistema tributario.

Por otra parte, el gobierno federal puede corregir algunas de las deficiencias e inequidades de los sistemas tributarios descentralizados mediante el establecimiento de subsidios para los estados. Esto se aplica

particularmente a las deficiencias y desigualdades surgidas de los diferenciales en BFNs (Beneficios Fiscales Netos) entre los estados.

d. El Papel General de los Gobiernos Central y Estatal

Estas consideraciones sobre los beneficios y costos de la descentralización nos conducen a la fórmula general del papel que el gobierno federal debe

EL GOBIERNO FEDERAL PUEDE
CORREGIR ALGUNAS DE LAS
DEFICIENCIAS E INEQUIDADES DE LOS
SISTEMAS TRIBUTARIOS
DESCENTRALIZADOS MEDIANTE EL
ESTABLECIMIENTO DE SUBSIDIOS
PARA LOS ESTADOS

desempeñar mejor, así como del que debe dejarse a los estados. En primer lugar deseamos esbozar lo que dicho papel podría ser, antes de pasar a lo que implica para la designación de funciones más específicas. Nuestro argumento se centra en la descripción de las responsabilidades generales del gobierno federal, es decir, considerando el alcance de la descentralización para las distintas funciones o cargos. La lógica de este enfoque está dictada por nuestro anterior razonamiento en el sentido de que en ausencia de un

argumento específico en favor de la centralización, la descentralización de funciones debe ser la norma.

En términos generales, se considera que el gobierno federal debe asumir la responsabilidad por los objetivos de eficiencia a nivel nacional, que incluye el funcionamiento adecuado del mercado común interno, el suministro de bienes públicos y la incorporación de beneficios indirectos dentro de la Federación, así como las negociaciones y contactos con otras naciones. Las observaciones a esta regla general son las de que algunos de estos objetivos podrían ser manejados mediante negociaciones y acuerdos entre los estados o que los estados podrían compartir la responsabilidad de algunos de estos objetivos con el gobierno federal, como los que se refieren a los beneficios indirectos entre ellos. Quizá más controversial es el papel del gobierno federal en su intento por lograr los objetivos de equidad nacional. Es tan controversial que los distintos observadores podrían asignar distintos grados de importancia a la equidad como un objetivo per se. En la medida en que la equidad es aceptada como un objetivo legítimo de la función pública, el gobierno federal se considera con un interés en la equidad horizontal para toda la Nación y en la equidad vertical que se da entre todos los grupos de distintos niveles de ingresos. Vamos a extendernos en las implicaciones de estos papeles generales, comenzando con la equidad nacional.

d 1. La Responsabilidad Federal por la Equidad. El argumento más utilizado para asignar al gobierno federal la responsabilidad primaria

por la equidad, es que todas las personas deben ser tratadas en la misma forma, independientemente de su lugar de residencia, que sólo el gobierno federal puede garantizar. Asimismo, la equidad en manos del gobierno federal reduce las oportunidades de que los gobiernos estatales se involucren en una destructiva competencia interjurisdiccional, que impediría que se logaran los objetivos de equidad en una Federación descentralizada. Por otra parte, aquellos que restan importancia a la participación del gobierno federal y que están en favor de la intervención de los estados, consideran que la equidad no es relevante o que el gobierno federal crecerá demasiado si se deja en sus manos la responsabilidad. Estos últimos consideran también que la descentralización pone un límite al tamaño del aparato estatal. Podrá también darse el caso de que hubiera cierta participación estatal en la redistribución, sólo para satisfacer ciertas inquietudes en este sentido.

Cualquiera que sea nuestra opinión respecto a la asignación de las tareas de equidad, no queda claro como se pueden transferir de un nivel de gobierno a otro. Virtualmente todo lo que los gobiernos hacen tiene un componente redistributivo. Esto se aplica especialmente a la clase de servicios públicos que se podrían esperar descentralizar para hacerlos más eficientes. Parece inevitable que quede como norma cierto grado de responsabilidad conjunta en cuanto a la equidad. Aquellos que creen firmemente que las consideraciones de equidad nacional deben ser resueltas, dirían que el gobierno federal cuenta con los instrumentos adecuados para hacerlo en forma congruente con el nivel de descentralización en la gestión del gasto que llegue a acordarse. Como se podrá observar, una forma para que se cumpla, es que el gobierno federal puede otorgar subsidios a los estados para lograr la equidad.

d 2. Bienes Públicos Nacionales y Beneficios Indirectos Interjurisdiccionales. Estas son, tal vez, las fuentes menos discutibles de centralización del poder económico, pero quizá también las menos significativas en términos de la importancia presupuestaria real. Hay varias formas en que el gobierno federal ejerce su jurisdicción para asegurar que los beneficios de los bienes públicos nacionales e indirectos se tomen en cuenta debidamente. Una manera es que el gobierno federal se encargue de su provisión. Esta es la solución inmediata en el caso de bienes públicos nacionales: defensa, relaciones exteriores, el control de la reserva monetaria, el derecho penal, etcétera.

Sin embargo, hay muchas ventajas, desde el punto de vista de la eficiencia, para descentralizar hacia los estados la prestación de los

servicios públicos cuyos beneficiarios son principalmente los residentes de esos estados, pero que a veces trascienden los límites estatales. En este caso, el gobierno federal puede inducir a los estados a asumir los beneficios indirectos sin sacrificar las ventajas de la descentralización, ofreciendo subvenciones a los estados mediante el apoyo a dichos gastos pero en forma condicionada. Los subsidios pueden ser incorporados en paquete con condiciones bastante generales definiendo los estándares nacionales o bien pueden ser condiciones más específicas. Mientras más detalladas sean las responsabilidades requeridas por el gobierno federal, menor serán los beneficios de la descentralización. Las subvenciones también pueden ser tipo iguales para motivar a los estados a destinar una partida suficiente para dichos bienes. En ciertas circunstancias, la intervención financiera federal podría ser innecesaria.

**EN CIERTAS CIRCUNSTANCIAS, LA
INTERVENCIÓN FINANCIERA FEDERAL
PODRÍA SER INNECESARIA**

Sería suficiente que el gobierno federal impusiera ciertas regulaciones a los gobiernos estatales, como por ejemplo medidas que impidieran que las decisiones de los estados pudieran interferir con la eficiencia del mercado común interno, pero el problema con esta alternativa es que puede reducir los beneficios de la descentralización, uno de los cuales es inducir una gestión responsable y sin limitaciones por parte de los niveles inferiores de gobierno.

d 3. Suministro de Bienes Semi-Privados. Una parte sustancial del gasto gubernamental es para bienes semi-privados que se suministran virtualmente en forma gratuita. Los ejemplos más comunes son la educación, la salud y los servicios municipales. Como ya hemos mencionado, se podría tener un argumento muy sólido para la descentralización en el suministro de estos bienes y servicios hacia los gobiernos estatales, sobre la base de que se mejoraría la eficiencia y la responsabilidad y se cumpliría con las preferencias locales. Al mismo tiempo, el gobierno federal puede estar interesado tanto en el nivel de suministro como en el tipo de servicios ofrecidos por razones de eficiencia y equidad nacional. El suministro por parte del estado puede resultar deficiente debido a la competencia que se da entre las entidades en aquellos servicios diseñados para atraer a cierto tipo de residentes deseables. Además, puede haber beneficios indirectos asociados con el empleo de los servicios públicos estatales de este tipo.

Los residentes de un estado pueden obtener los beneficios de los servicios que prestan los estados vecinos, trasladándose temporal o permanentemente de un estado a otro. Los estados, a su vez, pueden

descontar los beneficios obtenidos por los no-residentes y ofrecer un nivel muy bajo de servicios. En términos generales, la eficiencia del mercado común interno puede verse comprometida si las diferencias en el nivel de prestación de servicios públicos impide el libre flujo de recursos entre los estados.

Al igual que su interés por los efectos que los bienes y servicios semi-privados suministrados por el estado pueden tener sobre la eficiencia nacional, el gobierno federal también puede estar interesado en su capacidad para generar equidad. Como hemos afirmado repetidamente, muchos bienes semi-privados se pueden considerar como instrumentos para lograr los objetivos de redistribución a través del renglón de gastos en el presupuesto del sector público. En la medida en que el gobierno federal tenga interés en la equidad, tendrá que asegurar que determinados estándares de equidad sean incorporados a la prestación de los servicios. Por tanto, aunque la eficiencia puede determinar que los bienes y servicios semi-privados puedan ser suministrados por los estados, es posible que el gobierno federal conserve la capacidad de influir en la forma en que se ejerce esa autoridad. Una vez más, el sistema de subsidios puede ser un instrumento de política adecuado para lograrlo.

d 4. Reglamentación del Mercado Común Interno. Uno de los objetivos de eficiencia importante del gobierno federal será facilitar el libre flujo y completo de los bienes, servicios, capital y mano de obra del sector privado dentro del mercado común de la economía federal. La descentralización de responsabilidades hacia los gobiernos estatales puede interferir con este objetivo. Es posible que surjan tensiones entre los derechos de los estados al aplicar sus políticas como consideren conveniente y la intención del gobierno federal de vigilar que no ejerzan esos derechos de una manera que puedan interferirla marcha del mercado común interno.

El deseo de preservar este mercado sugiere varios aspectos relacionados con la asignación de poderes. Un elemento potencialmente generador de distorsiones en la gestión gubernamental tiene que ver con el poder de reglamentar. Los gobiernos suelen imponer regulaciones en los mercados de bienes y servicios (agricultura, transportes y comunicaciones), así como en los mercados de mano de obra y de capitales. En muchos casos, esta capacidad regulatoria es utilizada con propósitos proteccionistas más que como una forma de mejorar la eficiencia o la equidad de la economía de mercado.

La descentralización de las funciones regulatorias casi seguramente va a interferir en la eficiencia del mercado común interno y por ese motivo se debe evitar. También puede darse el caso de que el gobierno federal (o los tribunales) puedan abrogar las regulaciones impuestas por los estados que causen desviaciones en el mercado común interno. Esto puede aplicarse no sólo a regulaciones sino a impuestos, subsidios y otras políticas de gasto.

d 5. Asignación y Armonización Tributaria. El argumento que más se utiliza en favor de la descentralización se aplica con mayor frecuencia al renglón del gasto que al tributario. Desde el punto de vista administrativo, hay razones obvias para tener una sola autoridad recaudadora de impuestos. Asimismo, la centralización de la política tributaria facilita el logro de los objetivos de equidad por parte del gobierno federal. Es más, la descentralización de la función tributaria conduce a ineficiencias en el mercado común interno debido a las posibles distorsiones impuestas por las políticas tributarias de los estados sobre la asignación de recursos y por la ineficiencia fiscal que se genera en un sistema descentralizado cuando los estados tienen distintas capacidades tributarias.

**EN TÉRMINOS DE ASIGNACIÓN,
MIENTRAS MÁS "FLEXIBLE" SEA LA
BASE, MÁS SÓLIDO ES EL
ARGUMENTO EN FAVOR DE LA
CENTRALIZACIÓN**

Estos factores tienen implicaciones en la asignación de impuestos a los distintos niveles de gobierno, así como por el papel del gobierno federal en la coordinación de políticas tributarias en los niveles inferiores del gobierno. En términos de asignación, mientras más "flexible" sea la base, más sólido es el argumento en favor de la centralización. Además, para efectos de equidad, el control federal sobre los impuestos directos resulta importante puesto que son los más adecuados para cubrir los aspectos de equidad.

Se debe destacar que las ventajas de la centralización en la recaudación de impuestos y en las políticas tributarias, no requieren que determinados impuestos sean asignados exclusivamente al gobierno federal. Puede haber acuerdos que combinen la recaudación y la administración federal, así como el control federal de la estructura tributaria, con la responsabilidad de los estados para fijar su propio nivel de tasas impositivas. Sin embargo, para un control federal efectivo, el gobierno debe conservar una porción considerable de los impuestos. El resultado seguramente será una situación en la que la capacidad del gobierno federal para captar ingresos sea mayor en relación con sus gastos y a la inversa para los estados. Es decir que habría una *brecha fiscal*. Esta brecha fiscal no sólo es una consecuencia natural del argumento para la

descentralización, es más fuerte en relación con el gasto que con los impuestos, pero también es una característica deseable de los sistemas federales en la medida en que las subvenciones Federación-estado tengan un papel que desempeñar. Dicho papel se analiza más adelante.

d 6. *Transferencias y Seguridad Social.* Junto con el suministro de bienes y servicios públicos, y semi-privados, las transferencias de dinero a individuos y empresas comprenden la mayoría de los gastos del gobierno, especialmente en los países industrializados. Algunas de estas transferencias tienen propósitos redistributivos en el sentido ordinario y algunos son para desarrollo regional o política industrial. Otros son para redistribución en el sentido de la seguridad social como por ejemplo el seguro de desempleo, de salud o el sistema de pensiones. Hay diversos factores que se relacionan con la designación de responsabilidades para la transferencia. En el caso de las transferencias a empresas, muchos economistas podrían argumentar que no deberían existir, pero como existen, pueden ser menos eficaces si se aplican a nivel estatal en vez de a nivel federal.

Esto se debe fundamentalmente a que el objetivo de los subsidios es aumentar el capital invertido por las empresas que tiene movilidad entre los estados. Por lo que se refiere a las transferencias a individuos, la mayoría tiene propósitos redistributivos y su asignación depende del grado en que el gobierno federal asume la responsabilidad primaria de equidad. Desde un punto de vista económico, las transferencias son sólo impuestos directos negativos. Se puede argumentar que las transferencias deben ser controladas por el mismo nivel de gobierno que controla los impuestos directos, de manera que puedan ser integradas para efectos de equidad y armonización en todo el país y lograr las metas de eficiencia.

El argumento en favor de la integración en el nivel central se refuerza cuando se reconocen los distintos tipos de transferencias para resolver las dimensiones de equidad o seguridad social. Existe una ventaja en coordinar el seguro de desempleo con el sistema de impuestos sobre los ingresos o las pensiones con los pagos a los pobres. La descentralización de las transferencias hacia los estados seguramente conduciría a ineficiencias en el mercado común interno, así como a desigualdades fiscales y políticas de competencia desleal entre las jurisdicciones.

En resumen, el papel del gobierno federal en relación con los gobiernos estatales es el de suministrar los bienes y servicios públicos nacionales, mantener la eficiencia del mercado interno y buscar la equidad

EL PAPEL DEL GOBIERNO FEDERAL
EN RELACIÓN CON LOS GOBIERNOS
ESTATALES ES EL DE SUMINISTRAR
LOS BIENES Y SERVICIOS PUBLICOS
NACIONALES, MANTENER LA
EFICIENCIA DEL MERCADO INTERNO Y
BUSCAR LA EQUIDAD REDISTRIBUTIVA
EN TODO EL PAÍS

redistributiva en todo el país. La importancia de esto último determina en gran medida el grado de centralización en una Federación. Los objetivos de equidad influyen en el papel que el gobierno federal debe asumir en el caso de los impuestos directos y los sistemas de transferencia. También están relacionados con el interés del gobierno central en el suministro de bienes y servicios semi-privados, muchos de los cuales tienen una función redistributiva. Pero el interés del gobierno federal en la equidad afecta el uso del sistema de transferencias Federación-estado en cuanto a la forma en que se comportan los gobiernos estatales, así como para redistribuir recursos entre los estados de manera equitativa. En otras palabras, el alcance de la gestión del gobierno federal está

determinado en gran medida por el interés que muestra en las políticas de redistribución.

e. Características de una Designación Óptima de Responsabilidades

Hemos insistido en que la búsqueda del ideal en la designación de funciones a distintos niveles de gobierno es vana porque hay diversos criterios y puntos de vista sobre la forma en que debe comportarse el gobierno, la importancia de la competencia entre gobiernos, los efectos empíricos de las políticas gubernamentales en la asignación de recursos y la importancia de la equidad como elemento en el desempeño del gobierno. Sin embargo, con base en lo planteado anteriormente sobre las ventajas de la centralización *versus* la descentralización, se pueden extraer ciertos principios generales acerca de las funciones que deben descentralizarse. Incorporamos un concepto de asignación de poderes que puede lograr el consenso de un amplio espectro de economistas, a pesar de los juicios involucrados.

En términos generales, el gobierno federal debe ser más responsable de las políticas de estabilización, de los objetivos nacionales de equidad en la redistribución, de garantizar el suministro óptimo de bienes y servicios públicos cuyos beneficios sean nacionales y por del mantenimiento de un mercado interno de bienes y servicios, mano de obra y capital, eficiente y funcional. El objetivo de equidad incluye tanto la equidad vertical como la horizontal. Las responsabilidades económicas se deben descentralizar en favor de los estados, en la mayor medida de lo posible, de acuerdo con estos objetivos económicos nacionales.

Los estados deben ser responsables por el suministro de bienes y servicios de naturaleza local o estatal; es decir, aquellos cuyos beneficiarios se encuentran principalmente dentro de los límites de su estado. También podrían compartir con el gobierno federal parte de la responsabilidad por la redistribución. Esto es en parte porque los estados pueden tener diferentes puntos de vista acerca del monto de la redistribución en sus jurisdicciones, pero también porque muchas de las medidas fiscales de los estados tienen efectos inevitables en la equidad, especialmente los que se relacionan con el gasto.

A partir de estos principios generales se desprende un esquema deseable de asignación de responsabilidades en el gasto. Los estados serían responsables por la prestación de servicios públicos de naturaleza semi-privada, incluyendo el cuidado de la salud y la seguridad, la educación en todos sus niveles (básica, media superior, superior y capacitación), servicios sociales, apoyo a la familia y a la infancia, comunicaciones y transportes en el estado, servicios municipales y administración de recursos (incluyendo administración predial y asuntos ambientales). El gobierno federal, por otra parte, sería responsable por los gastos de corte nacional, incluyendo defensa, relaciones exteriores, comercio internacional, inmigración, etcétera. Para efectos de estabilización, el gobierno federal debe asumir el control del banco central y de la moneda. Posteriormente se llega a la designación de responsabilidades en el gasto de bienes y servicios suministrados a través del sector público, relativamente descentralizado.

Al mismo tiempo, el gobierno federal supervisa la forma en que los estados desempeñan esas responsabilidades. Por ejemplo, hay ciertas consecuencias de la eficiencia y la equidad de la Nación en la forma en que los estados diseñan sus programas de gastos. En el caso de la educación los objetivos de equidad pueden implicar que lo importante sea ofrecer igual oportunidad y accesibilidad a todos. La eficiencia podría sugerir cierta armonización de las normas curriculares y su aplicación en distintos estados. Argumentos similares pueden ofrecerse en favor de la accesibilidad a los servicios de salud, así como de una definición más o menos completa del tipo de servicios cubiertos por el gasto público en salud. Estos objetivos se pueden lograr sin perder la integridad del suministro local mediante la intervención federal en forma de subvenciones condicionadas a los estados. A esto se le conoce como el *poder para gastar*.

Si el poder para gastar se utiliza inteligentemente, los beneficios de la gestión descentralizada y el suministro de bienes y servicios, se puede lograr paralelamente con la armonización de políticas que garanticen el cumplimiento de los objetivos de equidad y eficiencia nacional. Ello requiere de un ejercicio del poder de gastar que no sea demasiado inoportuno ni avasallador en relación con los estados y que requiera solamente de un nivel mínimo de responsabilidad (rendimiento de cuentas). A falta del poder para gastar, la total descentralización en el suministro de bienes y servicios públicos a nivel estatal podría conducir a una nociva competencia en los gastos, así como a niveles de eficiencia y equidad por debajo de la norma.

Para garantizar un mercado interno funcional, la responsabilidad de esas funciones, que afectan el cruce de los límites estatales, debe estar depositada en el gobierno federal. Dichas funciones incluyen la regulación del comercio, bienes y servicios, internacional e interestatal (incluye sectores como la agricultura, las comunicaciones y el transporte), uso de los recursos y cuestiones ambientales que involucren a más de un estado, y los mercados de capital. La asignación de la regulación del mercado de trabajo, incluyendo el otorgamiento de licencias y permisos profesionales comerciales y las prácticas de empleo, también deben ser a nivel federal para mantener una movilidad laboral sin distorsiones en el mercado interno. Al mismo tiempo, dado que las condiciones del mercado de trabajo difieren de un estado a otro, podría haber cierto grado de participación estatal en la regulación de los mercados de trabajo, siempre y cuando dicha participación no se utilice en forma discriminatoria o distorsionadora. Por otra parte, hay un fuerte argumento en favor de asignar al gobierno federal cualquier responsabilidad en la regulación de los mercados de capital, bienes y servicios. En contraste con el asunto de los gastos del sector público, la designación de las responsabilidades regulatorias debe ser bastante centralizada.

Puede ser que la manera más efectiva de llevar a cabo estas responsabilidades regulatorias sea a través de entidades semi-independientes que bien podrían tener representación de los estados. En todo, caso el gobierno federal debe mantener una responsabilidad efectiva, incluso si decide recurrir a estas entidades semi-independientes. En el mismo sentido, para algunos tipos de gastos podría ser apropiado formar *entidades especiales* cuya función fuera prestar un servicio público determinado. Este podría ser el caso de los servicios públicos cuyo nivel óptimo de prestación está entre los niveles existentes de gobierno o aquellos para los cuales resulta apropiado aplicar cuotas o impuestos para

su financiamiento. Como ejemplos de dichas entidades especiales estarían las juntas de educación, los funcionarios encargados de la conservación o el medio ambiente y los organismos de comunicaciones y transportes. Estas entidades podrían tener diversos grados de autonomía en cuanto a la captación de ingresos, la prestación de servicios y también diversos niveles de responsabilidad política. Incluso podrían representar una forma de descentralización de la gestión económica sin descentralizar la autoridad política e introducir un factor de inestabilidad. El punto es que no tienen que sentirse atados al esquema actual de jurisdicciones políticas.

La designación de las responsabilidades tributarias puede hacerse independientemente de la asignación de los gastos aunque se puede utilizar argumentos de responsabilidad para limitar esa independencia. El sistema del Impuesto Sobre la Renta debe estar bajo control del gobierno federal, aunque no hay razón para que los estados no lo puedan compartir. El dominio federal contribuye al cumplimiento de los objetivos de equidad nacional ya que el impuesto sobre la renta es uno de los principales instrumentos para efectos redistributivos. El control federal sobre el Impuesto Sobre la Renta sirve también para asegurar que habrá una armonización en todo el país de manera que los costos administrativos son mínimos y la asignación de recursos hacia los estados no está distorsionada por disposiciones presupuestarias estatales. Podría asimismo, contribuir a lograr los objetivos de política macroeconómica.

Otros impuestos directos utilizados a menudo, se relacionan con los impuestos al capital, a la riqueza y a las transferencias (que incluyen los legados o donaciones y las herencias), a los impuestos sobre recursos, propiedad privada e impuestos sobre nóminas. En el caso de los impuestos al capital y a la riqueza, las herencias y los legados, las consideraciones de movilidad son fundamentales. La gravación de impuestos al capital puede resultar ineficiente debido a la competencia tributaria que se da entre los estados, que tienden a competir con los niveles de impuestos a la riqueza, las herencias y legados, disminuyendo de esta manera su efectividad.

Los impuestos a los recursos son un caso interesante ya que puede haber argumentos tanto en favor de la centralización como de la descentralización. El problema con su descentralización no reside en su movilidad, sino el hecho de que los recursos tienden a estar distribuidos desigualmente entre los estados. Desde el punto de vista de la equidad puede plantear que los derechos de propiedad sobre los recursos naturales deben quedar en manos de los gobiernos federales para que sean

compartidos por todos los ciudadanos. Al dar a los estados el derecho a las rentas generadas por los recursos en su localidad, conduce a diferencias en los BFNs entre los estados, con las consecuentes ineficiencias e inequidades fiscales que ya hemos discutido. Por lo tanto, se puede argumentar en favor de que sea el gobierno federal el recaudador de las rentas de aquellos recursos de gran dimensión y que se asignan en forma desigual entre los estados. Los ejemplos más comunes incluyen al gas y al petróleo así como a depósitos minerales importantes.

Al mismo tiempo, se puede plantear que los estados conserven el control en la recaudación de los impuestos a la producción o las regalías para otro tipo de recursos, como minas y canteras pequeñas que serían una buena fuente de ingresos para los estados. Lo mismo se podría decir de los aserraderos. En el caso de los recursos, una consideración adicional sería el papel del gobierno en su administración, desarrollo (incluyendo infraestructura) y su conservación. Estas funciones tienen a menudo a los residentes del estado en cuestión como primeros beneficiarios. En la

medida en que los impuestos estatales y los sistemas de regalías son útiles para estos propósitos regulatorios, la descentralización de su gestión se vuelve un tanto positiva.

**SI ES NECESARIO, EL GOBIERNO
FEDERAL PUEDE OFRECER
INCENTIVOS GENERALES PARA EL USO
DE LOS RECURSOS UTILIZANDO SU
PODER DE GASTO O SU AUTORIDAD
REGULATORIA**

Si es necesario, el gobierno federal puede ofrecer incentivos generales para el uso de los recursos utilizando su poder de gasto o su autoridad regulatoria. La conclusión es que la asignación de los

impuestos a los recursos se debe considerar caso por caso. Puesto que los recursos no son movibles, los ingresos que generan son buenos candidatos a la tributación estatal. La centralización se vuelve más importante en la medida en que aumenta el valor de los recursos y su distribución entre los estados es más desigual. Incluso si los estados asumieran el control sobre los impuestos a los recursos, queda abierta la posibilidad de que el gobierno federal corrija las desigualdades en la distribución otorgando subsidios a los estados.

El cuarto de los impuestos directos que se aplica a los bienes raíces, suele considerarse como un impuesto ideal para quedar bajo el control de los niveles inferiores del gobierno, especialmente los municipales, dada su naturaleza inmóvil. Los estados pueden prestar una función coordinadora y administrativa contribuyendo al proceso de evaluación de las propiedades e incluso actuando como recaudadores de impuestos. Al mismo tiempo, pueden garantizar que los distintos municipios dentro de

su jurisdicción, con diferentes ingresos por concepto de impuestos sobre la propiedad, puedan ofrecer niveles similares de servicios a sus ciudadanos. Es decir, los estados pueden eliminar las diferencias en los BFNs dentro del límite de su jurisdicción, al igual que el gobierno federal puede hacerlo entre los estados.

Finalmente, se podría sugerir que el gobierno federal tuviera acceso también a los impuestos sobre nóminas ya que son complementarios a los impuestos sobre la renta. Por otra parte, en vista de que no se trata de instrumentos importantes para la equidad, no hay razón para que exista un predominio federal en ese ramo. De hecho, los impuestos a la nómina serían una buena fuente de recursos para los gobiernos de los estados. Se trata típicamente de impuestos que se aplican sólo a los ingresos de la mano de obra. Mientras que las diferencias en las tasas impuestas no sea muy grande entre los estados, no tienen posibilidades de provocar grandes ineficiencias ya que la mano de obra es mucho menos móvil que el capital.

Como hemos mencionado, las transferencias en efectivo a los individuos como el seguro de desempleo, las pensiones públicas, pagos a los pobres y a los niños, se deben considerar como pasivos tributarios negativos y manejarse simétricamente con los impuestos directos. Esto significa que también deben estar disponibles para el gobierno federal. El control de algunos de estos impuestos puede delegarse a los estados para mejorar la eficiencia administrativa y su responsabilidad, siempre y cuando el gobierno federal retenga cierta capacidad para garantizar los niveles nacionales de equidad.

En el caso de los impuestos indirectos, el argumento en favor del control central es menos apremiante que en el de los impuestos directos. En la medida en que la descentralización sea capaz para captar ingresos, los impuestos indirectos son buenos candidatos para ser asignados a los estados. De hecho, el diseño mismo del sistema de impuestos indirectos depende del grado de descentralización tributaria hacia los estados. Si el impuesto general de venta va a ser asignado a los estados, puede ser muy difícil, desde el punto de vista administrativo, operar el impuesto sobre una base múltiple, como el caso del IVA.

El sistema de acreditación de un impuesto como el IVA requeriría que las transacciones entre un estado y otro se tomaran en cuenta para poder acreditar los impuestos pagados en etapas anteriores de las ventas que se realizan entre los estados. La posibilidad de imponer tasas diferentes de impuestos y con distintos tipos de esquemas de exenciones a

los estados, esto se convertiría en una tarea muy complicada, por lo que la descentralización del manejo de los impuestos sobre ventas hacia los estados puede requerir de un impuesto global sobre la venta al menudeo en cada estado. Sin embargo, se perderían los beneficios de un IVA en términos de eficiencia. La base utilizada por los estados inevitablemente tendría que estrecharse, con la persistente presencia de los bien conocidos problemas de evasión y la incapacidad de exentar impuestos sobre las compras de bienes de capital y las exportaciones.

En términos más generales, los estados seguramente se verían obligados a adoptar un impuesto sobre el consumo más que sobre el ingreso (que podría no ser un reembolso). Además, la capacidad para definir la base de destino estaría limitada por la posibilidad de las compras entre las zonas limítrofes de los estados.

Lo contrario también resulta válido. Si el impuesto general de ventas está centralizado por el gobierno federal, podría utilizar el IVA y cosechar todas sus ventajas. Sin embargo, seguramente no podría permitir a los estados participar en el sistema de una manera que les concediera cierta discrecionalidad sobre su propia base y tarifas. Sería mucho mejor un sistema uniforme para todo el país ya que no excluiría ninguna forma de compartir los ingresos tributarios en el lugar en donde sean recaudados o sobre cualquier otra base. Tampoco excluiría la determinación conjunta del gobierno federal con los gobiernos de los estados, de la base tributaria y las tasas. En última instancia, la asignación del control sobre el impuesto general sobre las ventas se reduce a la participación tributaria que deba tener el gobierno federal en relación con los estados.

Mientras más descentralizado sea el control del gasto hacia los estados y mientras más se quiera descentralizar el manejo de los impuestos, más ventajoso resultará descentralizar los impuestos de venta en favor de los estados a pesar de las desventajas que pudiera implicar. Por supuesto, es posible que los impuestos de venta federales y estatales coexistan en el mismo esquema tributario.⁶ Lo importante es que el gobierno federal controle el Impuesto Sobre la Renta sobre las ventas.

⁶ Debe destacarse que si los estados operan impuestos indirectos con un destino, incluyendo los impuestos generales de venta o impuestos específicos sobre el consumo, estos gravámenes deben ser recaudados en la frontera al ser importados de otros países. Presumiblemente ésta sería la tarea del gobierno federal.

Los impuestos selectivos como los del tabaco, el alcohol, el combustible, el entretenimiento, las comunicaciones, etcétera, pueden ser rápidamente descentralizados en favor de los estados o bien compartidos por ambos niveles de gobierno. La cuestión de la eficiencia tiene que ver con la posibilidad de las compras en las zonas limítrofes de los estados. En la práctica se restringe la capacidad del gobierno federal para fijar tasas muy dispares. Los impuestos estatales al consumo también pueden generar diferencias en los BFNs, al grado que los estados tendrían distintas capacidades de ingreso por ese concepto. De ser así, surgiría una desigualdad fiscal que el gobierno tendría que resolver con su estructura de subsidios.

En términos generales, esto implica que los estados pueden ocupar las áreas de los impuestos indirectos (tanto los impuestos generales de venta como los selectivos sobre el consumo) y tener cierto acceso a los impuestos directos de los residentes (impuesto sobre la renta e impuesto a las nóminas), junto con el gobierno federal. Los estados también podrían

**LAS CUOTAS DE USUARIO TAMBIÉN
PUEDEN SER UNA FUENTE DE
INGRESOS, PARTICULARMENTE EN EL
CASO DE LOS GOBIERNOS ESTATALES
Y SUS MUNICIPIOS**

recaudar impuestos sobre las nóminas. El gobierno federal sería responsable de los impuestos sobre los recursos y los impuestos sobre las utilidades del capital o la riqueza, con excepción de los impuestos prediales. Los impuestos sobre la transferencia de riquezas también estarían centralizados. Entre estas alternativas se puede lograr virtualmente cualquier grado de descentralización de la gestión tributaria

hacia los estados, mediante una combinación del control de cierto tipo de impuestos y de un esquema compartido de otros. Las cuotas de usuario también pueden ser una fuente de ingresos, particularmente en el caso de los gobiernos estatales y sus municipios, ya que esta clase de servicios públicos que se pueden asignar según los precios, y suelen estar descentralizados.

A pesar de que es factible transferir el control sobre los impuestos como se quisiera, desde el punto de vista económico también sería conveniente que las tasas de impuesto fueran tales que permitieran al gobierno federal recaudar más ingresos de los que necesita para sus propios gastos. Esto es en parte una consecuencia del hecho que el alcance de la centralización tributaria deseada, excede a la del gasto. Por ejemplo, el gobierno federal necesita una presencia suficientemente grande en el sector de los impuestos, que le permita aplicar una política fiscal efectiva. Por otra parte, hemos dicho que el gobierno federal debe mantener un dominio suficiente sobre los impuestos directos para poder lograr las

metas de armonización tributaria y equidad nacional. Un exceso en la recaudación tributaria sobre las responsabilidades del gasto también permite la transferencia de fondos del gobierno federal hacia los estados. Estas transferencias desempeñan un papel independiente en una economía federal con responsabilidades fiscales descentralizadas. La siguiente sección incluye una síntesis del razonamiento y diseño de las transferencias Federación-estados.

4. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

Las relaciones fiscales Federación-estado consisten fundamentalmente de un conjunto de transferencias financieras desde el gobierno federal hacia los estados, así como un esquema de acuerdos de coordinación y participación compartida de ciertas bases de contribuyentes. También puede haber una interacción entre los gobiernos a través de las regulaciones. En principio, los dos niveles de gobierno pueden estar separados financieramente y ser independientes. Sin embargo, éste no suele ser el caso. El gobierno federal recaudará más ingresos por impuestos de lo que necesita para sus propósitos y va a transferir una parte hacia los estados por medio de subsidios o bien participando explícitamente en un esquema compartido.⁷ Esto refleja el hecho de que si bien puede ser positivo descentralizar la gestión del gasto en cierta medida, es más eficiente centralizar la recaudación de impuestos. Es más, en una Federación descentralizada existe la necesidad de las transferencias Federación-estado para que el gobierno federal pueda alcanzar sus objetivos de eficiencia y equidad nacional. El propósito de esta sección es revisar los principios involucrados en el proceso de decidir la estructura del esquema fiscal intergubernamental.

**LOS SUBSIDIOS DEL GOBIERNO
FEDERAL HACIA LOS ESTADOS
PUEDEN TENER UNA VARIEDAD DE
PROPIEDADES. PUEDEN SER
CONDICIONALES O INCONDICIONALES**

Existen ciertas propiedades comunes de los instrumentos fiscales intergubernamentales que vale la pena resumir. Los subsidios del gobierno federal hacia los estados pueden tener una variedad de propiedades. Pueden ser *condicionales* o *incondicionales*. Para ser elegibles a las subvenciones condicionales, los estados deben utilizar los fondos de manera específica. Las condiciones pueden ser muy generales en el sentido de estar relacionadas con el gasto en áreas muy extensas (por ejemplo, la educativa) o pueden ser específicas y requerir un programa de gastos para satisfacer ciertas características de diseño (por ejemplo, una carretera).

⁷ Lo mismo puede decirse de los estados con respecto a sus municipios. Seguimos usando a los gobiernos federal y estatal para ilustrar los principios.

El uso de subsidios condicionales es una de las formas principales donde el gobierno federal puede influir para que los estados ejerzan sus gastos de manera congruente, con los objetivos nacionales de equidad y eficiencia. El monto total de fondos transferidos para un propósito particular puede depender del cumplimiento por parte del estado, de ciertas condiciones impuestas por el gobierno federal. Las condiciones pueden ser generales (y, de hecho, deben ser tan francas como sea posible). Las multas por la falta de cumplimiento de dichas condiciones pueden incluir el retener parte o el resto de los fondos pendientes.

Las subvenciones condicionadas pueden ser *igualitarias*, es decir, su magnitud puede ser proporcional al gasto del estado en cierto renglón; pueden ser *específicas* o en *paquete*, donde la primera se refiere a subsidios que deben ser usados para un determinado tipo de programa (por ejemplo la construcción de escuelas) y el segundo es para un área general definida (por ejemplo, la educación). Finalmente, pueden ser *abiertas* o *cerradas*. Los subsidios condicionados abiertos son aquellos cuya magnitud depende del gasto del estado sin ningún límite.

Si bien la magnitud de las subvenciones condicionadas se relaciona con los gastos, de cierto tipo, realizados por los estados beneficiarios, las subvenciones no condicionadas pueden estar determinadas por numerosos factores. Son dos los tipos de factores importantes, aquellos que determinan la asignación de subsidios en todos los estados y los que determinan su ritmo de crecimiento con el tiempo.

La fórmula de asignación más simple es la subvención igual *per cápita*, en cuyo caso la población es el único factor determinante. Otros factores que se utilizan incluyen el ingreso promedio, la capacidad tributaria (por ejemplo, la dimensión de las bases de contribuyentes), el esfuerzo por recaudar los impuestos, la urbanización, la estructura de la población por edades y la evaluación del costo, que implica ofrecer determinados servicios públicos o la necesidad relativa del gasto por parte del estado. La tasa de crecimiento puede ser la tasa de crecimiento del PIB, la tasa de crecimiento del gasto en ciertos renglones o bien otros índices similares de crecimiento.

Las fórmulas de participación compartida de los impuestos también asumen diversas formas. Pueden estar altamente centralizadas en el gobierno federal, quien determina la base y la estructura de las tasas para un determinado segmento tributario, recauda los impuestos y devuelve a los estados una proporción de lo recaudado. Las ganancias pueden darse

de acuerdo con el estado en que se recaudaron los impuestos (el principio *derivativo*) o se pueden diseñar otras fórmulas, similares a las citadas en el caso de las subvenciones no condicionadas. Las decisiones sobre la estructura tributaria de las bases de contribuyentes compartidas, se pueden descentralizar de diversas maneras.

Los estados pueden ser capaces de elegir una tasa de impuestos para ser aplicada a los impuestos federales, mientras el gobierno federal retiene el derecho de fijar la estructura de las tasas y la base y administrar los impuestos. O bien los estados pueden aceptar la base utilizada por el gobierno federal y definir su propia estructura de tasas, incluyendo tanto créditos como las categorías tributarias. Los estados pueden participar en la administración de los impuestos junto con el gobierno federal, especialmente en lo que se refiere a practicar las auditorías a los contribuyentes. En el extremo, los estados y el gobierno federal pueden actuar en forma independiente para fijar sus propias estructuras tributarias y recaudar sus propios impuestos por el mismo concepto. Tenemos entonces que el espectro de posibilidades puede ir de un esquema compartido completamente armonizado, a uno totalmente desproporcionado.

Uno de los propósitos de esta sección es ver qué fórmulas existen en los subsidios y esquemas de participación compartida se que desprenden de la discusión teórica de los acuerdos fiscales entre la Federación y los estados. Comenzaremos por analizar el papel de los subsidios Federación-estados en teoría para luego entrar a la discusión sobre las características del esquema fiscal óptimo en una economía federal.

a. El Papel de las Transferencias Federación-Estados

Podemos identificar cinco argumentos económicos para las transferencias Federación-estados; cada uno está basado ya sea en la eficiencia o en la equidad y, cada uno se puede aplicar en los distintos grados de las economías federales. Cada uno ha sido mencionado en diferentes contextos y son la evidencia de una brecha fiscal. Esta última generada por un mayor grado de descentralización en la gestión del gasto que en la capacidad de recaudar impuestos; con una inequidad fiscal como resultado de los diferenciales en BFNs en los estados, una ineficiencia fiscal por la misma razón; la derrama de beneficios (o costos) indirectos por políticas estatales y la armonización fiscal. Los discutiremos uno a uno.

a 1. La Brecha Fiscal. Por dos razones se puede dar un desequilibrio entre la capacidad de recaudación y la responsabilidad del gasto. Primera razón: puede ser más eficiente para el gobierno federal recolectar las utilidades de los impuestos de los estados y regresarles los fondos para que puedan cumplir con sus programas de gastos; esto evita la competencia tributaria y las desigualdades entre los estados que, de otra manera, se generarían e impedirían a los estados recaudar la suma óptima de ingresos por su propia cuenta.⁸ La competencia para atraer capital, actividad empresarial e incluso mano de obra, llevaría a los estados a recaudar muy pocos ingresos en relación con lo que sería eficiente, así como a desvirtuar la asignación de recursos entre los estados. Segunda razón: la brecha fiscal es esencialmente endógena a la Federación debido a la posición fiscal y política predominante del gobierno federal. Hay un cierto *espacio tributario* disponible para el sector público en general. Mientras mayor sea el espacio tributario en manos del gobierno federal, menor será el que quede disponible para los estados. El gobierno federal puede ocupar más *espacio tributario* del que necesita para llevar a cabo varias de sus responsabilidades fiscales, incluyendo el manejo de la macroeconomía, el mantenimiento de un sistema tributario armonizado y la realización de las transferencias fiscales necesarias para satisfacer sus objetivos, que ahora procedemos a analizar.

a 2. Inequidad Fiscal. La inequidad fiscal se presenta cuando los ciudadanos de distintos estados reciben un trato desigual en el esquema fiscal. Una Federación que valora la equidad horizontal (es decir, el trato igual a todos los ciudadanos del país) tendrá que corregir la inequidad fiscal que surge naturalmente en una Federación descentralizada. Como se planteó anteriormente, los estados que tienen el control sobre sus impuestos y gastos, tienen la capacidad de ofrecer diferentes BFNs (Beneficios Fiscales Netos) a los ciudadanos dentro de su jurisdicción. La inequidad se debe a la disparidad en la capacidad recaudadora de los estados, a las discrepancias en los costos de prestar los servicios públicos y a las diferencias en las necesidades por un determinado servicio dentro del estado.

En una Federación centralizada, supuestamente estas diferencias no surgirían porque el gobierno federal ofrecería servicios similares a todos los ciudadanos utilizando un sistema tributario nacional. Los subsidios de la Federación hacia los estados pueden eliminar estas diferencias en BFNs

⁸ En términos técnicos, el costo marginal de los fondos públicos se percibe mucho más elevado desde el punto de vista de los estados que del gobierno federal.

si las transferencias a cada estado dependen de la capacidad tributaria de dicho estado en relación con los otros, y también de la necesidad y el costo de dichos servicios públicos.

La necesidad de subvenciones Federación-estado dependerá del grado de descentralización del sistema tributario ya que la capacidad tributaria es, tal vez, la fuente más importante de inequidad fiscal (y es también la más fácil de calcular). Tenemos por ejemplo que si las diferencias entre necesidad y costo no existieran, y si los servicios públicos estatales consistieran básicamente en bienes semi-privados suministrados más o menos en igual cantidad para todos, entonces el sistema tributario se descentralizaría por completo y los subsidios *per cápita* a todos los estados evitarían la existencia de inequidades fiscales.

**LA NECESIDAD DE SUBVENCIONES
FEDERACIÓN-ESTADO DEPENDERÁ DEL
GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN
DEL SISTEMA TRIBUTARIO**

Mientras más descentralizado sea el sistema tributario los subsidios tendrán que tomar en cuenta las diferencias en la capacidad recaudadora de todos los estados. En términos más generales, el objetivo de igualar las transferencias Federación-estado es lograr una réplica de las consecuencias financieras de un estado unitario al tiempo que se da cabida a la enorme ventaja de la descentralización fiscal. Esto implica el diseño de subvenciones que permitan a los estados tener el potencial para ofrecer servicios públicos a un nivel equiparable al de las tasas de impuestos, sin obligarlos a actuar en idéntica forma.

a 3. Ineficiencia Fiscal. El argumento en favor de eliminar los BFNs con las transferencias Federación-estado, se ve reforzado por el hecho de que los mismos diferenciales en BFNs que dan origen a la inequidad fiscal también provocan la ineficiencia fiscal. Estas diferencias en BFNs entre los estados ofrecen un incentivo a las personas para emigrar a los estados que ofrecen mayores BFNs. En vista de que este diferencial no refleja discrepancias en la productividad de la mano de obra, esta migración inducida fiscalmente provoca una deficiente distribución de la mano de obra entre los estados, con demasiados trabajadores en los estados con altos BFNs. Al igual que con la inequidad fiscal, esta distorsión se puede evitar mediante transferencias basadas en las diferencias entre la capacidad tributaria.

a 4. Beneficios Indirectos entre los Estados. Este es el argumento tradicional para la implementación de subvenciones condicionales. Los beneficios indirectos entre los estados existen si los beneficios del gasto de

cierto tipo, en una entidad, alcanzan no sólo a los residentes de ese estado, sino a los de otros estados. Los gobiernos estatales no cuentan con los incentivos adecuados para ofrecer los niveles de servicio apropiados que generen estos beneficios no intencionales. Al decidir los niveles de servicio, el incentivo para el estado es evaluar los costos de su suministro contra los beneficios para los propios residentes, sin tomar en cuenta los beneficios que reciben los residentes de otros estados. Esto lleva a un nivel de prestación de servicios muy bajo. Si estos beneficios no intencionales se generan en forma recíproca con el gasto de todos los estados, éstos tendrán que ofrecer pocos servicios y, tal vez, el suministro se incrementaría. Un sistema de subsidios igualados Federación-estado, basado en los gastos que generan beneficios indirectos, ofrecería un incentivo para aumentar dichos gastos. Sin embargo, es difícil evaluar el alcance de los beneficios indirectos, de tal suerte que la tasa utilizada para este propósito tendería a fijarse de manera arbitraria.

a 5. Armonización Fiscal. La importancia de la armonización de los programas de gasto de los estados radica en dos razones. La primera se basa en el mantenimiento de la eficiencia del mercado común interno y la segunda con la equidad. El país tiene una ventaja cuando se armonizan los programas de gasto público, ya que la uniformidad de estos programas contribuye a un libre flujo de bienes y servicios, mano de obra y capital y, por lo tanto, mejoran las utilidades de la actividad comercial en el mercado interno. Esta uniformidad, así como la movilidad, pueden ser particularmente útiles en áreas como la salud, la educación y el bienestar como formas de motivar el libre flujo de mano de obra entre los estados.

**MUCHOS SERVICIOS PÚBLICOS
OFRECIDOS A NIVEL ESTATAL TIENEN
UNA INTENCIÓN REDISTRIBUTIVA, QUE
OFRECEN EN ESPECIE A LOS
RESIDENTES DE DICHO ESTADO**

La armonización del gasto puede lograrse mediante la aplicación de subvenciones condicionadas. Al elegir esta política se da un intercambio entre la uniformidad, que fomenta el libre flujo de bienes y factores, y la descentralización que puede alentar la innovación, la eficiencia y la responsabilidad. La armonización también puede reducir la posibilidad de una competencia costosa entre los estados en el

renglón de los gastos. La armonización de los programas estatales de gasto también puede servir a los objetivos de equidad nacional. Muchos servicios públicos ofrecidos a nivel estatal tienen una intención redistributiva, que ofrecen en especie a los residentes de dicho estado. La medida en que el gobierno federal tenga interés en la redistribución como meta, hay un interés nacional en la redistribución que se da vía la prestación de los servicios públicos. Puesto que muchos programas que incorporan la redistribución en especie pueden ofrecerse a nivel estatal, el

gobierno federal puede limitar su participación a influir en el tipo de programa mediante subsidios condicionados, cuyo propósito sea lograr los objetivos de equidad nacional.

b. Características de los Esquemas Fiscales

Como se ha mencionado, las relaciones fiscales Federación-estado comprenden tanto las transferencias de fondos del gobierno federal hacia los estados y los subsidios no condicionados, como los esquemas acordados para compartir y armonizar la recaudación de los impuestos. El diseño de estos esquemas depende de la naturaleza de la Federación y de la percepción sobre las funciones que debe desempeñar el gobierno en sus distintos niveles. Algunos principios generales son claros.

b. 1. Relaciones Fiscales como un Todo. El primero es que el esquema de relaciones fiscales se debe ver como un todo y no como un conjunto de partes sin relación, ya que cada componente tiende a contribuir a más de un objetivo; análogamente, cada objetivo requiere de más de un instrumento. Es más, algunos de los componentes son complementarios y otros tienen efectos equivalentes. Por ejemplo, los esquemas de participación tributaria compartida tienen efectos financieros semejantes a los de las subvenciones no condicionadas y los subsidios *per cápita* financiados con los ingresos generales tienen un aspecto igualador respecto a dichos ingresos.

b. 2. Descentralización del Sistema Fiscal. En segundo lugar, mientras más descentralizado sea el sistema fiscal, más importante resulta el esquema fiscal acordado. Hemos considerado que la descentralización de la prestación de un servicio en una Federación es un elemento valioso ya que aumenta la eficiencia y la responsabilidad. En el mismo sentido, la descentralización en la recaudación de impuestos debe acompañar la descentralización del gasto, también implica una interferencia potencial para la eficiencia del mercado interno tanto por la generación de distorsiones interjurisdiccionales como por las políticas de aprovecharse de los estados vecinos y la inequidad que provocan entre los ciudadanos de distintos estados.

El diseño creativo de las relaciones fiscales puede a menudo eliminar estas ineficiencias e inequidades lo mismo que preservar los beneficios de la prestación descentralizada de los servicios. Resultan particularmente importantes el poder de gastar y el papel coordinador o armonizador del gobierno federal.

b .3. Control del Gobierno en la Asignación y Distribución de Recursos. El diseño del esquema fiscal depende críticamente del control que la economía deja a los gobiernos en el proceso de asignación y distribución de recursos. Mientras más extenso es ese control, más importante será el papel del esquema fiscal en el sentido de que se esperará más del gobierno federal en cuanto a fomentar la eficiencia y la equidad. En una Federación con responsabilidades fiscales descentralizadas implica un papel activo en el esquema fiscal acordado para garantizar que la gestión del estado está de acuerdo con los objetivos nacionales.

El significado de estos puntos generales para un determinado esquema fiscal, depende de las instituciones federales del país en cuestión, así como el grado de descentralización que tiene esa Federación. Sin embargo, hay un conjunto de elementos que serían provechosos para una amplia gama de federaciones, con base en el análisis anterior. En la última sección veremos las implicaciones que la reforma de las instituciones fiscales para los países en desarrollo.

c. Elementos que Determinan un Esquema Fiscal.

c. 1. Esquemas de Armonización y Coordinación Tributaria. En una Federación, la necesidad de una forma particular de armonización y coordinación tributaria dependerá del alcance de la descentralización en la tarea recaudadora. En el caso de federaciones con requerimientos limitados en cuanto a ingresos de los estados, se pueden asignar a éstos bases tributarias para las que la armonización no es tan importante, como es el caso del impuesto al consumo, impuestos prediales, licencias y tarifas y algunos ingresos por explotación de recursos. Las bases de contribución para las que es más importante la armonización, debido a las cuestiones de equidad y eficiencia, quedarían asignadas al gobierno federal, como por ejemplo los impuestos directos y su transferencia, impuestos al capital e incluso impuestos generales como los de nóminas y de ventas.

En el caso de las federaciones más descentralizadas, se debe de lograr que los estados tengan mayores responsabilidades por los ingresos, sin poner en riesgo los objetivos de eficiencia y equidad nacional. Existen varias formas de lograrlo. Se puede negociar un esquema de participación compartida entre el gobierno federal y los estados en el cual el primero retiene el control de la base, la estructura de las tasas y la recaudación, pero transfiere una parte a los estados. Si bien es una forma fácil de depositar ingresos en los estados, éstos son esencialmente receptores pasivos, sin participación en la recaudación y por lo tanto con poca

responsabilidad fiscal, la cual se puede lograr de varias formas, como la de asignar ciertas fuentes de ingreso a los estados, ya sea en exclusiva o en forma conjunta con el gobierno federal.

Los impuestos sobre las nóminas se pueden asignar a los estados, igual que los impuestos sobre ventas. En ambos casos puede haber algunos beneficios por la armonización de las bases tributarias y su asignación a los estados, aunque no es esencial. En el caso de los

**LOS IMPUESTOS SOBRE LAS NÓMINAS
SE PUEDEN ASIGNAR A LOS
ESTADOS, IGUAL QUE LOS IMPUESTOS
SOBRE VENTAS**

impuestos de venta, su forma ideal depende de que haya participación estatal. Ya hemos mencionado que resulta un tanto complicado operar impuestos de venta en multiniveles de los estados, desde el punto de vista administrativo, aunque no imposible, debido a las transacciones de bienes intermedios entre los

estados. Es posible lograr cierto grado de armonización entre los impuestos de ventas generales del gobierno federal y los estados, coordinando las bases y colaborando en la recaudación, lo cual es totalmente compatible con los impuestos estatales de una sola etapa y un impuesto federal como el IVA.

La armonización es mucho más importante si los estados deben tener cierto poder para generar ingresos en el ramo de los impuestos directos. En virtud de la responsabilidad federal en cuanto a la equidad y la eficiencia, es deseable que el gobierno federal retenga el control sobre la base y estructura de tasas de los impuestos directos. Los estados podrían aprovechar estos impuestos directos y conservar cierta responsabilidad en la recaudación de ingresos. Por ejemplo, como sucede en el sistema canadiense, el gobierno federal recauda los impuestos sobre la renta a nombre de los estados, considerando que los estados hayan acordado respetar la base y estructura de tasas del gobierno federal. Los estados simplemente fijan un impuesto que se aplicaría a la base tributaria federal o a los impuestos federales por pagar.

Finalmente, en el caso de los ingresos por recursos, cierta armonización puede ser positiva en la medida en que sean descentralizados hacia los estados. Si las rentas se gravaran con impuestos sobre recursos, la asignación estatal de impuestos por explotación de recursos sería mínima. Sin embargo, normalmente los impuestos sobre recursos son gravados sobre bases que incluyen elementos como utilidades de capital, así como rentas.⁹ Siendo ese el caso,

⁹ Para un estudio más amplio sobre los gravámenes por explotación de recursos, consultar a Boadway y Flatters (1993).

los impuestos estatales sobre recursos pueden distorsionar la asignación de capital entre los estados y además ser usados como instrumentos para empobrecer a los estados vecinos.

c. 2. Regulaciones. Idealmente, la regulación de los mercados de capital, mano de obra y bienes y servicios comerciables, debería estar centralizada. Si ello no es posible, debería haber alguna forma de coordinar o supervisar los resultados de la regulación en los estados para asegurar que no se afecte el mercado interno. Hay varias formas de llevar a cabo esa coordinación. Una de ellas, la que se utiliza en Estados Unidos, por ejemplo, es que el gobierno federal tenga la facultad de pasar sobre las leyes estatales para garantizar que no violan el libre flujo de bienes y servicios a través de las fronteras internas. Por otra parte, el sistema judicial (o cuasi-judicial) podría encargarse de decidir si las leyes estatales son discriminatorias o restringen el comercio interestatal.

c. 3. Cerrando la Brecha Fiscal. Con relación a los beneficios importantes de descentralizar el gasto en relación con las responsabilidades por la generación de ingresos, la brecha fiscal va a requerir de ciertas transferencias del gobierno federal hacia los estados. A falta de argumentos en contra, las transferencias serían determinadas *per cápita* y sin condiciones. Sin embargo, hay dos importantes razones para cambiar esto. Baste mencionar el requisito de que las transferencias sean compensadoras. Este tipo de transferencias debe reducir las diferencias en BVNs para lograr la equidad y la eficiencia fiscal. Como hemos dicho, el objetivo general de estas transferencias es permitir que los estados ofrezcan niveles similares de servicios públicos en sus jurisdicciones a niveles similares de impuestos.

Existen diversas características que deben tener los sistemas de compensación. Primera: el subsidio a un estado no debe basarse en su comportamiento sino en su capacidad fiscal en relación con otros estados (lo que dependerá del comportamiento de los estados en su conjunto). Segunda: el método más simple consiste en igualar las capacidades tributarias de los estados usando una fórmula como la que emplea la Federación canadiense, por la que la subvención que se asigna a un estado es la diferencia entre el ingreso que puede generar aplicando tasas estatales promedio a sus propias bases y el que se puede generar aplicando tasas promedio nacionales a las bases promedio estatales.¹⁰

¹⁰ Consultar a Shah (1991) para mayores detalles sobre la forma de operación de este sistema.

Este sistema iguala el potencial para recaudar impuestos entre todos los estados. Tercero: no es necesario tomar en cuenta los impuestos reales recaudados en un estado ni su esfuerzo tributario, ya que se distorsionaría su comportamiento. Se puede tomar en cuenta la necesidad de igualar o el costo diferencial entre los estados cuando sea significativo, aunque es difícil hacerlo con una base objetiva.

Lo ideal es que la igualación o compensación se lleve a cabo sobre una base neta para que las sumas positivas que se asignen a los estados menos favorecidos se compensen con las sumas negativas asignadas a los estados en mejores condiciones. Esto puede implementarse ajustando la compensación *per cápita* general al alza o a la baja para cada estado, según sus necesidades. La compensación se vuelve más importante mientras más descentralizado sea el sistema y los estados presenten una mayor desigualdad en su capacidad fiscal. Es importante que los fondos de compensación no estén condicionados y que tomen en cuenta todas las fuentes de ingresos de los estados.

**ES IMPORTANTE QUE LOS FONDOS DE
COMPENSACIÓN NO ESTÉN
CONDICIONADOS Y QUE TOMEN EN
CUENTA TODAS LAS FUENTES DE
INGRESOS DE LOS ESTADOS**

Otra razón para desviarse de una fórmula simple del *subsidio per cápita* no condicionado, tiene que ver con el uso de las subvenciones condicionadas para influir en el comportamiento de los estados. Por una parte, el gobierno federal puede utilizar estos subsidios para inducir a los estados a ofrecer ciertos servicios públicos a un nivel mayor del que normalmente ofrecerían. Esto sería adecuado si estuvieran involucrados beneficios indirectos significativos. Las subvenciones compensatorias también pueden ser una forma imperfecta de tomar en cuenta el diferencial y el costo de ciertos tipos de servicios.

Puede haber una manera de convencer a los estados para que introduzcan ciertos programas, como un sistema universal de cuidado de la salud. Sin embargo, el elemento compensador normalmente no se requiere para las subvenciones condicionadas sobre bases económicas. El gobierno federal puede tener interés solamente en garantizar que los programas estatales no violen las normas nacionales de eficiencia y equidad e imponer requisitos restrictivos a la residencia en los estados. Las normas nacionales se pueden alcanzar dependiendo de que el total de transferencias generales (como las que podrían usarse como igualadoras o simplemente para transferir fondos para cerrar la brecha fiscal) cumplan ciertas condiciones, que pueden ser bastante generales, definiendo criterios básicos más que estableciendo requisitos de diseño detallado de

los programas. Entre los programas elegibles están los de educación, salud, asistencia a los pobres y capacitación laboral. Todos son servicios que pueden ser prestados eficientemente por los estados, pero que requieren de cierta armonización. Evidentemente existe la posibilidad de usar el criterio en el diseño de un sistema de subvenciones condicionadas para este propósito y ello necesariamente implicaría cierta intromisión en la autonomía del estado. La regla general es que debe haber un objetivo nacional superior que justifique el uso del poder de gasto de esta manera.

c. 4. Control Institucional. ¿Quién debería ser responsable del diseño del esquema de las relaciones federación-estado? Hay varias posibilidades. La más obvia es que el gobierno federal sea el único responsable, sobre la base de que es el responsable de los objetivos nacionales que deben cumplirse a través de los esquemas fiscales. En muchos países ésta es la norma. Un problema sería la tendencia natural del gobierno federal a querer involucrarse demasiado con el poder de decisión de los estados y no permitir que se materialicen los beneficios de la descentralización. En cierta medida, esto puede resolverse imponiendo restricciones constitucionales a la capacidad del gobierno federal para anular decisiones estatales. Como alternativa se puede tener una entidad independiente encargada del diseño, la reforma permanente y la aplicación de los esquemas fiscales. Sería un órgano imparcial o bien podría estar integrado por representantes tanto del gobierno federal como de los estados. Podría tener autoridad absoluta o tener simplemente funciones de asesoría. En cualquier caso, para ser efectivo tendría al menos que ser capaz de coordinar la toma de decisiones en los dos niveles de gobierno. Sobre todo, debemos recordar que el objetivo del ejercicio es conseguir los beneficios de la descentralización de la gestión sin sacrificar la integridad de la unidad económica interna y de las normas de equidad nacional.

III. PRÁCTICAS DE FEDERALISMO FISCAL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

En esta sección repasaremos algunas características del federalismo fiscal en los países en desarrollo. Por supuesto, la práctica varía de un país a otro así como las circunstancias económicas, de manera que es muy difícil generalizar. Nuestro método será simplemente ilustrar algunas de las características de la forma de asumir la gestión económica en varios niveles de gobierno en países que tienen una estructura explícitamente federal. Los ejemplos elegidos no pretenden ser científicos sino simplemente conocer las experiencias en diversos países incluyendo Brasil, China, India, Indonesia, México, Nigeria, Rusia y Sudáfrica. Veremos los temas de asignación del gasto, asignación de impuestos y subvenciones Federación-estado.

Las prácticas en los países en desarrollo tienden a variar considerablemente en relación con las federaciones industrializadas y, como veremos, no corresponden muy bien con la teoría que planteamos con anterioridad. Por ejemplo, los países en desarrollo tienden a ser mucho más centralizados que sus contrapartes industrializadas. Hay varias razones para ello. Una de ellas es que la clase de actividades emprendidas por el sector público difiere considerablemente entre los países en desarrollo y los industrializados. Por ejemplo, una proporción mucho mayor del gasto gubernamental en los países en desarrollo se destina a los bienes y servicios, a gastos de capital y a sueldos y salarios, en comparación con lo que sucede en los países industrializados. Estos países gastan una mayor proporción en subsidios y transferencias de varios tipos. Por categoría de gasto, los países industrializados gastan una proporción mucho mayor de sus presupuestos en salud y bienestar que los países en desarrollo, mientras que estos últimos gastan más en servicios y orden público, comunicaciones y transportes y, en algunos casos, en defensa. Estas diferencias pueden ayudar a explicar los diferentes grados de descentralización entre los dos tipos de países.

1. ASIGNACIÓN DEL GASTO EN LA PRÁCTICA

La teoría sugiere que la función del gobierno central en el suministro directo de bienes y servicios se puede limitar al nivel nacional, como es el caso de la defensa. Los bienes semi-públicos como la educación o el cuidado de la salud, así como los bienes y servicios públicos municipales pueden ser suministrados a nivel local, logrando con ello que las actividades del gobierno respondan mejor a las preferencias y demandas locales. Sin embargo, el gobierno central puede desempeñar una función determinada en cuanto a garantizar que se cumpla con las normas mínimas y se minimicen las diferencias en beneficios entre las jurisdicciones. El gobierno central puede armonizar indirectamente el gasto subnacional mediante la vigilancia regulatoria o la transferencia condicionada de fondos.

Los gobiernos nacionales en los países en desarrollo asumen tareas que según la teoría económica deben estar centralizadas. Dichas tareas incluyen el suministro de bienes públicos como la defensa; el control de herramientas de estabilización como la política monetaria; así como el manejo de las relaciones exteriores. Otra función que debe desempeñar el gobierno central es garantizar un mercado común interno mediante ciertos controles que regulen el comercio interestatal. El gobierno central desempeña esta responsabilidad en India, Brasil y Nigeria. La distribución irregular de recursos naturales es un argumento en favor del gobierno federal el que esté encargado de explotar el petróleo, el gas y los depósitos minerales. En India, Indonesia, Rusia, China, Brasil y Nigeria, el gobierno central tiene a su cargo la responsabilidad (y los derechos de propiedad) de los recursos naturales.

EN INDIA, INDONESIA, SUDÁFRICA Y
MÉXICO, EL GOBIERNO TIENE MÁS
DEL 70% DEL GASTO TOTAL

Empero, muchos gobiernos centrales desempeñan una función directa más extensa de lo que recomienda la teoría económica. Por ejemplo, en India, Indonesia, Sudáfrica y México, el gobierno tiene más del 70% del gasto total. Los gobiernos centrales suelen prestar directamente servicios que, en teoría, son responsabilidades municipales. La educación es nuestro primer ejemplo. En Sudáfrica, todos los niveles educativos (desde pre-primaria hasta profesional) son responsabilidad del

gobierno central, excepto en los territorios autónomos y estados independientes.

Incluso en países en donde la asignación de *jure* del gasto está de acuerdo con los principios teóricos, las prácticas varían. Indonesia y Brasil son dos ejemplos. La asignación del gasto, de acuerdo a la legislación, está más de acuerdo con la teoría que con la práctica. En Indonesia, por ejemplo, la legislación asigna a los gobiernos municipales responsabilidades que incluyen obras públicas, educación, salud, bienestar y vivienda. Sin embargo, los gobiernos municipales no controlan en la realidad estas actividades; no se han aprobado reglamentos para transferir formalmente esos poderes a los gobiernos locales. En la práctica, las responsabilidades se traslapan y el gobierno central conserva el papel dominante.

El gobierno central puede estar involucrado en asuntos tan locales como los autobuses, la protección policiaca y el control del tránsito. La educación es nuevamente un buen ejemplo. El gobierno central tiene asignada una función de supervisión en el desarrollo de políticas y currícula; sin embargo, también se ocupa de diseñar todos los edificios, supervisar la construcción de escuelas primarias y asumir la responsabilidad sobre los maestros a todos los niveles. El papel de los gobiernos municipales en cuanto a la educación primaria, frecuentemente considerada como una responsabilidad local, está limitada a la adquisición del terreno y la construcción de las escuelas. El alcance de la participación del gobierno central varía en distintas regiones del país. Las responsabilidades del gasto suelen estar determinadas sobre una base *ad hoc*, a pesar de que las funciones están claramente definidas en la legislación.

En Brasil, la Constitución de 1988 define las funciones del gobierno federal, del estatal y del municipal, de acuerdo con el marco teórico que hemos descrito. En particular, la Constitución define un conjunto de responsabilidades compartidas que incluyen salud, educación, bienestar social, vivienda y protección ambiental.

En estas áreas, la función del gobierno federal es fijar las normas, mientras que los estados son responsables por la prestación de los servicios. Empero, en la práctica, los tres niveles de gobierno se ocupan de la educación, los servicios de salud, la asistencia social y el cuidado de niños y ancianos. Por ejemplo, el gobierno federal no limita su función en la educación a definir las metas nacionales, sino que se ocupa de la

educación secundaria y universitaria. En algunos casos, la educación primaria es también responsabilidad del gobierno federal. En varios municipios, los gobiernos estatal y federal están involucrados en funciones puramente locales, como los mercados públicos. Con frecuencia, la prestación de los servicios no está coordinada entre los distintos niveles del gobierno. A pesar del extenso papel del gobierno central, Brasil sigue siendo una Federación descentralizada. La porción del gasto que ejerce el gobierno central es relativamente baja (de 43% en 1988).

India es un caso interesante en el que el predominio del gobierno de la Unión es el resultado de un traslapamiento de actividades legislativas. La asignación del gasto en la Constitución no es congruente con el marco teórico. Sin embargo, el control del gobierno central sobre las transferencias discrecionales y el extra-constitucional "Comisión de Planeación", amplía las funciones del gobierno central. Por ejemplo, la constitución asigna a los estados la responsabilidad por programas como los de riego, carreteras, agricultura, educación y salud. La responsabilidad compartida entre los estados y el centro se ejerce sobre la seguridad social, el empleo, el seguro de desempleo y la planeación económica y social. Esta mezcla de prestación estatal y supervisión central es congruente con los principios teóricos. No obstante, el papel del gobierno central va mucho más allá de lo que sugiere la legislación. La extra-constitucional Comisión de Planeación otorga al gobierno central el control directo sobre los gastos para el desarrollo. Las transferencias discrecionales por parte de los ministerios aumenta la influencia del gobierno central. En resumen, el gobierno de la Unión tiene predominio en la Federación con el control de 70% del gasto en 1992.

En México, el predominio del gobierno central es resultado tanto de la asignación directa de funciones a nivel federal como de la supuesta incapacidad de los gobiernos menores para asumir la delegación de responsabilidades. En la Federación mexicana el gobierno central maneja 80% del gasto. Esta cifra indica que el gobierno central domina en áreas concurrentes del gasto como la salud y la educación (concurrentes a nivel Federación-estado). Además, el gobierno central mantiene una presencia más directa para compensar la incapacidad de los gobiernos municipales para asumir sus responsabilidades. Por ejemplo, las reformas constitucionales de 1983 asignaban a los gobiernos municipales la responsabilidad por la administración de servicios locales como el suministro de agua y los sistemas de alcantarillado, la seguridad, el alumbrado público y los mercados municipales. Sin embargo, la transferencia real de funciones ha sido lenta y muchos municipios carecen

de la capacidad administrativa para operar o mantener los servicios locales.

La Federación rusa es un interesante ejemplo contrario del problema de una asignación clara de funciones que no se implementa en la práctica. En Rusia sucede todo lo contrario. La asignación del gasto no está definida en la legislación. Sin embargo, en la práctica, las funciones que realizan los distintos niveles del gobierno corresponden

**LA ASIGNACIÓN DEL GASTO NO ESTÁ
DEFINIDA EN LA LEGISLACIÓN. SIN
EMBARGO, EN LA PRÁCTICA, LAS
FUNCIONES QUE REALIZAN LOS
DISTINTOS NIVELES DEL GOBIERNO
CORRESPONDEN RAZONABLEMENTE A
LA TEORÍA**

razonablemente a la teoría. En particular, los gobiernos municipales tienen la responsabilidad de los servicios sociales; financiar casi toda la educación primaria y secundaria; 85% del cuidado de la salud y 80% de los servicios públicos. Empero; algunas prácticas contradicen la teoría. El gobierno central desempeña un papel relativamente extenso en el transporte (construcción de todas las carreteras) y la educación (financiamiento de todas las universidades, escuelas técnicas y la mayoría de las escuelas vocacionales). El gobierno central ha transferido a niveles inferiores ciertas funciones que quizá debía conservar como las inversiones en autopistas, la vivienda del sector militar y los aeropuertos. Un asunto que se debe resolver, conforme la economía progresa hacia un sistema de mercado, es la asignación al gobierno de las funciones que realizaban las empresas propiedad del estado. Estas empresas a menudo se ocupaban de la construcción de caminos, escuelas, edificios y hospitales, actividades que normalmente están descentralizadas en los países en desarrollo.

China es otro sistema bastante descentralizado. En promedio, el gobierno central controla menos de la mitad (47%) del gasto directo. Al igual que en Rusia, los gobiernos provinciales y municipales controlan el gasto en salud y educación, incluyendo el financiamiento de hospitales, clínicas, todas las escuelas públicas, salarios para personal médico y profesorado, así como la administración y mantenimiento de los sistemas. Los gastos para bienestar social (desempleo) también están bajo el control de los gobiernos locales. Empero, el grado de autonomía local es limitado; sus presupuestos están determinados como parte de un presupuesto consolidado que comprende a todos los niveles de gobierno. El proceso de aprobación de los presupuestos de los gobiernos menores permite al gobierno central ejercer cierto control sobre sus funciones. Este sistema de suministro local de servicios y supervisión central es congruente con la teoría. Sin embargo, el gobierno central presta directamente algunos servicios que podrían ser delegados en autoridades menores, incluyendo el

financiamiento de las universidades oficiales así como de los hospitales y los servicios en ciertas áreas urbanas.

De este breve examen, queda claro que los gobiernos centrales se suelen encargar directamente de la prestación de servicios que, en teoría, deben estar bajo el control de los gobiernos estatales y municipales. También es evidente que la prestación de servicios mediante entidades extra-gubernamentales no es frecuente en los países en desarrollo. La Comisión de Planeación en la India es una excepción, al igual que los Consejos de Servicios Regionales de Sudáfrica. Estos consejos fueron creados para mejorar la infraestructura y la prestación de los servicios en las áreas donde residen negros y muy pobres. Se asignó a los Consejos la tarea de coordinar los servicios con los gobiernos municipales, en un esfuerzo por lograr economías de escala y mejorar la eficiencia.

La asignación de responsabilidades por el bienestar o la seguridad social difiere entre un país y otro. Como mencionamos, en la India la seguridad social es una responsabilidad concurrente gobierno central-estados. En Brasil, todos los niveles de gobierno participan en la asistencia social. En Indonesia, el bienestar familiar y social es responsabilidad tanto del gobierno provincial como del local. En contraste, en Sudáfrica la seguridad social y el seguro de desempleo están bajo la responsabilidad del gobierno central únicamente. En Nigeria, el seguro de desempleo está en manos del gobierno central, al igual que el pago de las pensiones de los fondos públicos. Por otra parte, en Rusia los gobiernos locales asumen los programas de conservación del ingreso que incluyen *allowances* familiares, pensiones y compensaciones por los hijos. En China los gobiernos provinciales y municipales también son responsables por los gastos de bienestar para los huerfanos, los discapacitados y los ancianos sin hijos. Por supuesto, como ya mencionamos, los gastos de este tipo tienden a ser menos importantes en los países en desarrollo que en los industrializados.

2. ASIGNACIÓN DE INGRESOS EN LA PRÁCTICA

La teoría de la asignación de ingresos sugiere que el gobierno federal debe tener control de los impuestos directos que son gravados sobre factores móviles (como el capital); que redistribuyen riqueza (Impuestos sobre la Renta; la riqueza o los obsequios), o que se calculan sobre bases de distribución desigual (recursos). El papel del gobierno federal en la gravación de los impuestos indirectos es menos obvio. Se pueden generar ganancias por eficiencia a partir de cierto grado de armonización en los impuestos de venta u otros instrumentos que afectan al mercado común interno. La administración de un IVA a nivel federal también puede resultar menos costoso.

Los estados y sus municipios pueden obtener sus propios ingresos por impuestos ya sea que se les asignen ciertas bases de contribución en exclusiva o que se compartan con el gobierno federal. Los candidatos ideales para la primera alternativa podrían ser los impuestos al consumo y los impuestos sobre factores como los bienes raíces. También se podrían usar los impuestos generales de venta, aunque para efectos de simplificación administrativa son más adecuados los impuestos de una sola etapa.

Se pueden obtener mayores ingresos compartiendo bases amplias de contribución como los impuestos generales de venta y los impuestos sobre la renta. La ventaja de este esquema es que, dependiendo del papel del gobierno federal al fijar y administrar el impuesto, se pueden lograr dos objetivos importantes: la armonización de ese impuesto en todo el país combinado con la descentralización de ciertas funciones recaudadoras hacia los estados. Por ejemplo, un esquema formal en el que el gobierno federal seleccione la base y la estructura de tasas del Impuesto sobre la Renta (ISR) y lo administre, puede combinarse con la capacidad de cada estado para elegir su propio nivel de tarifas.

Los estados pueden tener mayor responsabilidad, como participar en la recaudación y las auditorías, o elegir su propia estructura tarifaria a costa de la armonización. La flexibilidad de estos esquemas conjuntos es

más difícil con el IVA, ya que la capacidad de los estados de elegir sus propios niveles de tarifas complica la administración del impuesto considerablemente. Por supuesto, las tarifas y cuotas de los usuarios son adecuadas para todos los niveles de gobierno.

Los sistemas de ingresos en los países en desarrollo están caracterizados por una amplia participación del gobierno central y una gran dependencia en los impuestos indirectos de todo tipo, incluyendo los impuestos generales de venta, los impuestos al consumo y los impuestos a las importaciones y exportaciones, así como los impuestos por la explotación de recursos, cuando es el caso.

Por ejemplo en Indonesia, el gobierno central captó 95% de todos los ingresos en el bienio 1990/91. Las fuentes más importantes de ingresos fueron el gas y el petróleo (42.6%) y el IVA (17.9%). Los impuestos sobre la renta quedaron en tercer lugar con 16.3% de los ingresos totales. Los impuestos sobre explotación de recursos son también una fuente importante de ingresos en Nigeria. Esto resulta evidente cuando se analiza el concepto en la Cuenta de la Federación, un conjunto de ingresos divisibles al que se pagan la mayor parte de los impuestos. En 1988, 46.7% de los fondos de la Cuenta de la Federación fueron generados por los impuestos sobre utilidades petroleras. Un 31.5% adicional provino de las rentas y regalías mineras, mientras los impuestos al consumo y aduanas aportaron el 15.9%. Las fuentes no petroleras en su conjunto contribuyeron con sólo el 5.9%.

China difiere de los demás países en desarrollo, ya que su gobierno central ha desempeñado un papel limitado en la recaudación de impuestos. La mayoría de los ingresos fueron recaudados a nivel local y compartidos con el gobierno central. Este sistema también se aplica actualmente en Rusia y otros países con un legado de planificación centralizada.

En China, la porción de ingresos recaudados por el gobierno central ha sido menor a su porción de gastos, aunque para 1986 ambas estaban casi equilibradas con un 41%. Las reformas que tuvieron lugar en enero de 1994 modificaron el esquema chino en forma significativa. Se creó una administración central de impuestos para administrar directamente los tributos asignados al gobierno central. Estas reformas implican que el gobierno central ahora va a recibir aproximadamente 60% de los ingresos tributarios. Las reformas acercan al sistema chino al marco teórico deseable, en el que el gobierno central recauda los ingresos excedentes

para redistribuir los fondos entre las jurisdicciones municipales. Sin embargo, no se han anunciado reformas para el sistema de transferencias en China. El actual sistema de transferencias se verá más adelante. El esquema de ingresos en China depende en gran medida de los gravámenes indirectos. Casi la mitad (46%) del total de los ingresos en el presupuesto

**EN CHINA TRES IMPUESTOS
GENERAN CASI TRES CUARTAS PARTES
DE LOS INGRESOS GUBERNAMENTALES**

consolidado del gobierno en 1988, fueron producidos por impuestos indirectos y sobre productos básicos. Casi un tercio de los ingresos fue generado por impuestos sobre utilidades e ingresos corporativos. El impuesto sobre el ingreso personal contribuyó con apenas el 1.5%. Los ingresos por explotación de recursos en China están notablemente concentrados. Tres impuestos generan casi tres cuartas partes de los ingresos gubernamentales: el impuesto a las empresas, el impuesto a las ventas y el IVA. Cinco provincias aportan el 41% del total recaudado.

Los impuestos indirectos son particularmente importantes a nivel estatal en Brasil y la India. Las fuentes más importantes de ingresos para los estados en la India son el impuesto sobre las ventas, los impuestos al consumo, derechos de registro e impuestos sobre vehículos automotores y entretenimiento. En Brasil, 72% de los ingresos estatales son generados por tres instrumentos: el IVA (o ICMS) que es un gravamen estatal; el impuesto sobre herencias y obsequios; y las cuotas por registro de vehículos. Analizaremos el IVA a nivel estatal más adelante.

El país que es una excepción a esta dependencia de los impuestos indirectos es Sudáfrica (aunque no podría ser calificado como un país en desarrollo en el sentido convencional). Los impuestos sobre la renta son la fuente más importante de ingresos del gobierno central. En 1991/92 los Impuestos sobre la Renta individuales generaron 38% del total de ingresos; otro 19% provino de los ISR a empresas. El IVA y los impuestos de venta produjeron 25% de los ingresos, mientras que el impuesto al consumo y el gravamen sobre las gasolinas aportaron un 12.4%.

Al evaluar individualmente los instrumentos tributarios, queda claro que los gobiernos centrales controlan casi todos los gravámenes directos, como lo sugeriría el marco teórico. El gobierno central establece la base y las tasas para todos los impuestos en Indonesia y China. La nueva legislación rusa sobre el sistema tributario asigna controles similares al gobierno central. En los ocho países analizados, los impuestos sobre la mayoría de los recursos quedan bajo jurisdicción federal. Los impuestos sobre utilidades corporativas también están bajo control federal. Es

interesante observar que los gobiernos provincial y local en China pueden ejercer cierta discrecionalidad a pesar del control formal por parte del gobierno central. Los impuestos a las empresas son un ejemplo. China ha evolucionado hacia un sistema de *contratos empresariales* en los que la deuda fiscal de una empresa es negociada y programada para pagarse en un período de tres a cinco años. Los gobiernos locales pueden ofrecer exenciones o tarifas reducidas a ciertas industrias o bien programas de ayuda caso por caso. Además, las reformas de 1994 incluyen la posibilidad de que el gobierno provincial y local tengan una flexibilidad limitada para fijar las tasas para sus propias fuentes de ingresos. Los impuestos comerciales son una fuente de ingresos asignada al nivel provincial-local.

El impuesto sobre el ingreso personal está normalmente sujeto a control federal, el gobierno determina la base y estructura de tasas y administra el impuesto. Nigeria es un caso único en cuanto a que el gobierno federal recauda sólo una porción limitada del ingreso por impuestos. Tiene acceso solamente a los impuestos pagados por las fuerzas armadas, los empleados en el servicio exterior y los residentes en el territorio de la capital federal. El predominio de la recaudación de impuestos a nivel estatal es un obstáculo para la redistribución.

En algunos casos, los gobiernos estatales controlan los instrumentos tributarios fuera del ISR que, en teoría, debe ser asignado al nivel federal ya que puede afectar la redistribución del ingreso o la movilidad del capital. En India, el impuesto a las transacciones de capital es un instrumento estatal. En Brasil, los impuestos sobre herencias y obsequios y las utilidades suplementarias sobre el capital, son gravámenes estatales. Finalmente, en Nigeria los impuestos sobre la propiedad y los obsequios son gravados también por los estados.

Los problemas potenciales más significativos para la eficiencia del mercado común interno, son los impuestos de venta o el IVA, que se gravan a nivel estatal. En India, los impuestos de venta estatales constituyen un complejo sistema. El número de tasas de impuesto varían de un estado a otro, desde seis en Orissa hasta diecisiete en Bihar y Gujarat. El gobierno central ha tratado de armonizar el sistema al imponer restricciones a los cambios de tasa para "mercancías básicas y declaradas" y aumentando el número de productos básicos sujetos al Impuesto de Venta Federal.

Como ya hemos mencionado, en Brasil, el IVA (o ICMS) es un gravámen estatal, el impuesto es administrado por un Consejo cuyos miembros son los ministros de finanzas de todos los estados. Se requiere de la aprobación del Consejo para que cualesquiera de los estados modifique la base tributaria o sus tasas de impuestos. En general, el Consejo no ha aprobado cambios pero ha permitido exenciones de la base de contribución para varios estados. Este sistema tiene la posibilidad de crear sistemas de IVA diferenciados en el país, afectando el mercado interno. Los costos de administración también aumentan ya que se tienen que ajustar los créditos entre las jurisdicciones. Además hay otro problema administrativo en relación con el ICMS. La base de este impuesto se superpone con otros instrumentos, en particular los impuestos federales de venta sobre productos industriales y el impuesto local sobre servicios. La recaudación de estos impuestos no está debidamente coordinada.

En algunos países, los instrumentos que en teoría constituyen buenas fuentes de ingreso local, en la práctica no suelen estar bajo control local. El mejor ejemplo es el impuesto predial: en Indonesia y China los impuestos prediales, sobre la propiedad o la vivienda son gravados por el gobierno central (como todos los impuestos). Sin embargo, con la reforma de 1994 en China, el gobierno central puede aumentar la flexibilidad local para fijar las tasas dentro de cierto límite. En la India, el Artículo 269 de la Constitución asigna al gobierno central el derecho para fijar gravámenes sobre herencias o impuestos prediales sobre propiedades no agrícolas, a pesar de que estos impuestos no siempre han sido aplicados. Los gobiernos estatales de la India imponen gravámenes a las transacciones en bienes raíces, incluyendo

**EN LA INDIA, EL ARTÍCULO 269 DE
LA CONSTITUCIÓN ASIGNA AL
GOBIERNO CENTRAL EL DERECHO
PARA FIJAR GRAVÁMENES SOBRE
HERENCIAS O IMPUESTOS PEDIALES
SOBRE PROPIEDADES NO AGRÍCOLAS**

propiedades urbanas. En Brasil, la propiedad rural está sujeta a impuestos federales. En Nigeria, los gobiernos estatales gravan la tierra no dedicada a la agricultura. La recaudación de impuestos prediales en Nigeria es una responsabilidad municipal, aunque la base y el esquema de tasas son fijados a nivel estatal.

Hay algunos ejemplos de impuestos prediales determinados a nivel municipal. En Brasil, los gobiernos municipales determinan la base y las tasas y cobran el impuesto a la propiedad urbana. En Sudáfrica, las autoridades municipales blancas gravan el impuesto predial y es su mayor fuente de ingresos; sin embargo, hay algunas restricciones provinciales a las tasas aplicadas.

Análogamente, en México, el impuesto predial es controlado a nivel municipal. Sin embargo, es difícil modificar las tasas o los avalúos ya que estos cambios requieren de la aprobación tanto de gobernador como del Congreso del estado.

Los gobiernos municipales también pueden enfrentar dificultades para cambiar las tarifas a los usuarios y recuperar el costo más eficientemente. No es común que el gobierno central ejerza un control efectivo sobre las fuentes de ingreso nominalmente asignadas a nivel municipal. Por ejemplo, en China, las Comisiones de Precios a nivel municipal tienen la autoridad para ajustar las tarifas de los servicios públicos sin la aprobación de niveles superiores de gobierno. Sin embargo, en la práctica, las rentas para vivienda, las tarifas de los autobuses y las tarifas del agua no han sido modificadas en años. En Sudáfrica el control local de las tarifas varía con el tipo de gobierno. Los Consejos Regionales de Servicios deben tener la autorización federal para sus tarifas de agua, electricidad y alcantarillado. En las áreas municipales con población blanca, los cambios a las tarifas se deben aprobar a nivel provincial, pero sólo si los contribuyentes presentan una queja. Por otra parte, las rentas y cuotas de servicios recolectadas por las autoridades municipales negras, no están sujetas a ningún control local.

En varios países, los gobiernos municipales tienen la autoridad para determinar sus tarifas dentro de los lineamientos generales establecidos por niveles superiores de gobierno. En Rusia los gobiernos locales tienen asignados los ingresos de 21 impuestos y tarifas. Mientras que la base y la estructura de tasas pueden fijarse localmente, el gobierno central tiene legisladas tasas máximas para la mayoría de los instrumentos. En Indonesia, todos los impuestos municipales deben ser aprobados por el gobierno central. Si bien las tarifas pueden variar de una jurisdicción a otra, el gobierno central trata de estandarizar los principales impuestos municipales. Este papel central facilita la operación del mercado común interno.

3. TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

La teoría de la asignación del gasto y de los ingresos indica que podría ser ideal descentralizar la prestación de los servicios, más que la recaudación de los impuestos. Ello necesariamente implica un papel relevante para las transferencias intergubernamentales. Como ya hemos planteado, las transferencias de recursos no condicionados son una herramienta apropiada para resolver la brecha fiscal creada a niveles inferiores de gobierno por la asignación del gasto y los ingresos.

Las transferencias no condicionadas que tienen como propósito equilibrar los recursos del gobierno en todo el país, ayudan a resolver el problema de los beneficios fiscales netos. Los factores externos asociados con muchos bienes semi-privados como la salud y la educación, son enfrentados en forma adecuada mediante las transferencias condicionadas del gobierno central a los gobiernos municipales. También se pueden usar para armonizar la prestación de servicios públicos estatales de manera que fomenten un mercado común interno eficiente y equitativo. Estas transferencias, con objetivo, inducen al gobierno local a destinar más recursos a actividades con beneficios indirectos positivos.

Finalmente, se fomenta la responsabilidad fiscal del gobierno municipal si hay una cierta correspondencia en las transferencias. Vale la pena recordar que un argumento en favor de la prestación local de los bienes semi-públicos, es el fortalecimiento de la responsabilidad política, sin embargo, si no se utilizan fondos locales para estas actividades el argumento de la responsabilidad se debilita considerablemente. Las subvenciones pueden motivar mayor responsabilidad del gasto, al demandar que el gobierno local dedique sus propios recursos a una determinada actividad.

Las transferencias son una fuente muy importante de recursos para los gobiernos locales en muchos países en desarrollo. Por ejemplo, en Sudáfrica las transferencias fueron responsables del 85% de los ingresos provinciales en 1989/90. En Indonesia, las transferencias centrales

representan 72% del gasto del gobierno provincial y 85% del gasto del gobierno local. En Nigeria, por su parte, la mayoría de los ingresos recurrentes de los estados provienen de fondos centrales compartidos. Excluyendo Lagos, que cuenta con una sólida base tributaria a nivel municipal, los ingresos federales compartidos generaron entre 66.8% y 94.7% de los ingresos estatales recurrentes en 1989.

En México, los estados son igualmente dependientes de los fondos centrales. En los estados más pobres, por ejemplo, las subvenciones federales alcanzan entre 70% y 90% del presupuesto total.

a. Transferencias No Condicionadas

En la mayoría de los países, las transferencias no condicionadas se utilizan para resolver el problema de la brecha fiscal vertical. Una excepción es Sudáfrica que carece de esta práctica: no existe la distribución compartida de ingresos no condicionados. La única subvención que parece no ser incondicional es una transferencia a las autoridades locales negras. Este programa es el único de transferencia en Sudáfrica, que asigna fondos mediante una fórmula. Cada autoridad local negra recibe una cuota fija. El resto de los fondos es distribuido mediante una fórmula que tiene un valor positivo para la población y uno negativo para los ingresos sobre capital. Estas subvenciones son una fuente importante de financiamiento. En la provincia de Western Cape las transferencias cubrieron 62% de los gastos generales de siete autoridades negras, en el período 1991/92.

En otros países en desarrollo, la distribución de ingresos no condicionados es una práctica común. En algunos casos sólo resuelve la brecha fiscal: los ingresos sólo son asignados según su origen (el principio de derivación), sin el propósito de equilibrar los recursos en todas las regiones. Este es el caso de las regalías por la explotación de bosques y tarifas por licencias, así como las rentas en zonas mineras en Indonesia.

En México, un esquema que se empezó a aplicar en la década de los treinta sigue ofreciendo a ciertos estados seleccionados con transferencias basadas en su participación en los ingresos por impuestos al petróleo. En Brasil, diversas transferencias a los municipios, tanto federales como estatales, están basadas en el origen. Los municipios reciben como transferencias federales, todas las deducciones a la nómina por ISR de los empleados municipales; la mitad de los ingresos por impuestos a la propiedad rural en sus jurisdicciones; y una parte considerable de

impuestos por la explotación de recursos naturales: 70% del impuesto el oro y la mitad de los ingresos por impuestos en la energía hidroeléctrica y los minerales.

Las transferencias estatales del IVA, tarifas de registro vehicular y una porción del impuesto federal sobre productos industriales, también tienen como base fundamental el origen. Estos impuestos correspondieron a casi un tercio de los ingresos municipales en 1987. Los estados pueden ajustar la fórmula para asignar los ingresos por impuestos usando otros factores que consideren importantes. En Pará, por ejemplo, los factores de población, área y esfuerzo fiscal son utilizados como base para calcular la asignación de los ingresos por el IVA y el impuesto a la producción.

Como ya se mencionó, Rusia y China tienen un esquema que comparte los ingresos de abajo hacia arriba. La mayoría de los impuestos se cobran a nivel local y luego se transfieren a los niveles superiores de gobierno. En este esquema, casi por definición se comparten los ingresos que se llevan a cabo sobre la base del origen. Los ingresos compartidos son, de hecho, simples fondos que ha retenido el gobierno menor. En el

**EN EL SISTEMA COMPARTIDO NO HAY
REASIGNACIÓN DE FONDOS ENTRE LAS
JURISDICCIONES**

sistema compartido no hay reasignación de fondos entre las jurisdicciones. El esquema actual chino de ingreso compartido central-provincial se desarrolló en la década de los ochenta. Anteriormente, los gobiernos provinciales transferían casi todos los ingresos recaudados al gobierno central y luego se negociaba la parte que se iba a devolver. El gobierno central reasignaba los fondos entre las provincias estableciendo diferentes tasas. Actualmente, las negociaciones bilaterales se realizan sobre la cantidad de fondos que se van a transferir de la provincia hacia el centro. Además, se estableció un sistema independiente de subvenciones para reasignar fondos entre todas las provincias.

Originalmente, la proporción de ingresos retenidos por una provincia estaba determinado mediante una fórmula. La fracción era igual a la proporción de los gastos "asignables" del gobierno local en 1983, entre los ingresos recaudados realmente. Luego de dos años, se hicieron los ajustes correspondientes para determinar las porciones mediante fórmula. A finales de los ochenta había una gran diversidad en las obligaciones tributarias provinciales. Diez provincias acordaron un "contrato" de varios años en el que se estableció una cuota de impuesto con base en el crecimiento proyectado de ingresos en relación con 1987.

Las provincias podían retener los ingresos que excedían la cuota fijada, mientras que los faltantes se cubrían con reservas acumuladas. En el caso de tres provincias (más ricas), los ingresos por arriba de la cuota también se compartían con el gobierno central. En contraste, Shanghai (una ciudad con *status* provincial) tenía una cuota fija de transferencia al gobierno central.

El sistema chino de transferencias intergubernamentales no ha sido revisado para reflejar las reformas de 1994. A menos que los gastos también sean reasignados, la creciente participación del gobierno central en la recaudación de impuestos implica que las transferencias desde el centro hacia los niveles inferiores de gobierno, van a adquirir una mayor importancia.

En Rusia, la división de ingresos entre los gobiernos central y provincial está especificada en la Ley de Principios Básicos de la Tributación y otras leyes aprobadas a mediados de 1992. Sin embargo, los presupuestos trimestrales durante el año invalidaron las asignaciones estatutarias. La asignación de ingresos fue modificada en parte para eliminar los déficits gubernamentales. Una diferencia importante entre los esquemas ruso y chino es que las transferencias intergubernamentales formales no se establecieron en forma inmediata en Rusia. Las transferencias *ex ante* fueron incluidas por primera vez en el presupuesto del tercer trimestre. Por lo tanto, las modificaciones en los ingresos asignados reemplazaron a las transferencias durante la primera mitad del año.

Esto resultó particularmente cierto en el caso del IVA. En la legislación, los ingresos eran asignados al centro; en la práctica eran compartidos con las provincias. Vale la pena mencionar que la fuente más importante de ingresos por impuestos indirectos, los gravámenes sobre el alcohol, eran divididos por igual entre los gobiernos central y provinciales, tanto en la práctica como en la legislación. La parte de otros ingresos por IVA retenidas por cada provincia se determinaban en negociaciones específicas durante el primer trimestre. Estas cuotas, que tomaban en consideración los déficits provinciales, eran distintos en las 91 provincias. En cada presupuesto trimestral subsecuente, la cuota de IVA cambiaba. Para finales del año, una provincia podía retener entre 25% y 35% de los ingresos que recaudaba, dependiendo de la fortaleza económica de la región.

Las cuotas diferenciales del IVA son sólo un aspecto del esquema no estandarizado de distribución del ingreso en Rusia. Al igual que en China,

existe una gran diversidad en los esquemas en vigor con cada provincia y no todos ellos están legalmente sancionados. Por ejemplo, Bashkiria adoptó un esquema de "un canal único": el gobierno provincial retiene todos los ingresos recaudados y realiza una transferencia mensual por una cantidad fija. Veinte provincias decidieron, unilateralmente, la proporción de ingresos que iban a compartir con el gobierno central. Las cuotas son más bajas que las estipuladas en la legislación. La capacidad de un gobierno provincial para controlar la proporción de ingresos que se comparte, es resultado del sistema de recaudación tributaria de abajo hacia arriba.

Hay varios ejemplos en los que el esquema de compartir ingresos sin condiciones se utiliza para resolver el problema de la inequidad horizontal. En estos casos, se toman en cuenta otros factores además del origen de los ingresos para la distribución de fondos. Las fórmulas utilizadas por la Novena Comisión de Finanzas incluía medidas de la población; la diferencia en ingresos entre cada estado y la región más rica; recaudación de impuestos y población total ajustada según el ingreso;¹¹ así como, atraso.¹² Los déficit a nivel estatal también eran tomados en consideración al distribuir los impuestos al consumo.

En Brasil, los ingresos de dos impuestos federales, el ISR y el Impuesto sobre Productos Industriales, son compartidos mediante dos fondos de participación, uno para los estados y otro para los municipios. El fondo de participación estatal es asignado por el Consejo de los Estados que en un principio dividía el total de ingresos de las regiones en el país, y separa 85% para los estados en las regiones norte, nororiente y centro-occidental. Posteriormente, los ingresos eran asignados entre los estados elegibles mediante una fórmula que incluye a la población, como un agente de las necesidades fiscales y el inverso del ingreso *per cápita* como una medida de la capacidad fiscal. Sin embargo, el Consejo rechazó las cuotas derivadas de esta fórmula. Las cuotas que se aplicaron en 1991 fueron resultado de una modificación a la fórmula a través de la negociación. Las cuotas negociadas eran más altas que las que daba la fórmula para todos menos dos de los estados en el norte y en el nororiente. En el resto, las cuotas eran más bajas. La distribución de fondos municipales es similar. El total de ingresos se divide por categorías de municipios; por ejemplo, 12% se destina a las capitales de los estados y los municipios más

¹¹ El ingreso per cápita promedio de tres años multiplicado por la población total en 1971.

¹² Una proporción de la población nacional en el *Scheduled Case* y *Scheduled Tribe* y los trabajadores agrícolas.

grandes. Dentro de cada categoría, los fondos se asignan mediante una fórmula que toma en cuenta a la población y al ingreso *per cápita*.

En Nigeria, las transferencias federales siguen un patrón similar. Los ingresos federales son divididos entre todos los niveles de gobierno mediante porcentajes fijos. Las porciones estatales y municipales, posteriormente, son redistribuidas mediante una fórmula. Por ejemplo, en 1991 los estados recibieron 30% de los ingresos federales, estos ingresos fueron asignados mediante una fórmula que tomaba en consideración responsabilidades mínimas del gobierno (equidad en los estados), población, desarrollo social,¹³ territorio y esfuerzo interno en la recaudación. La equidad es el factor de mayor peso. La misma fórmula fue utilizada para asignar los ingresos municipales. Un problema del ingreso compartido fue la apropiación de un determinado número de estados, de los fondos federales destinados a los municipios. La Constitución de 1989 que debía entrar en vigor con el retorno al gobierno civil, elimina la participación del estado como intermediario.

En México, los cambios recientes en el sistema de transferencias Federación-estados han aumentado el nivel de igualdad.

**EN MÉXICO, LOS CAMBIOS RECIENTES
EN EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS
FEDERACIÓN-ESTADOS HAN
AUMENTADO EL NIVEL DE IGUALDAD**

Aproximadamente el 18% de los ingresos federales son transferidos a través de un fondo consolidado. Para 1994, la mitad de estos ingresos serán distribuidos sobre una base *per cápita*. La otra mitad será asignada con base en la recaudación de impuestos. La participación de un estado en ese fondo aumentará o disminuirá en la medida en que lo haga la recaudación de ingresos de un cierto grupo de impuestos en relación con el promedio nacional. Un Fondo Municipal de menores dimensiones asigna los ingresos para que los estados los trasladen a los municipios. Estos ingresos son asignados en proporción inversa a las transferencias del fondo consolidado.

Si bien, la mayoría de los países aplican una distribución no condicionada y compartida del ingreso y las subvenciones no condicionadas son menos frecuentes. En la India, la Comisión de Finanzas ofrece subvenciones a los estados que se espera caigan en déficit. La metodología para identificar los estados con déficit ha sido mejorada. La Novena Comisión de Finanzas introdujo el uso de un Sistema Tributario representativo para hacer proyecciones de los ingresos por

¹³ El factor del desarrollo social tiene dos componentes: el nivel directo de inscripción en nivel primaria y el inverso de la inscripción. El mayor peso se asigna al nivel directo.

impuestos para cada estado, aunque se encontró con una fuerte oposición. La Sexta Comisión de Finanzas (1974-1984) calculó las necesidades de gasto usando el concepto de gasto igualitario *per cápita* en los servicios sociales. Las subvenciones son transferencias fijas que no se modifican hasta que las revisa la siguiente Comisión.

En China, el gobierno central realiza transferencias a las provincias que tienen déficit, luego de aplicar la fórmula de ingreso compartido. Las provincias en las que la razón de gasto a ingreso excede de uno, conservan todos sus ingresos y reciben estas subvenciones *ad-hoc*. Rusia también ha desarrollado un sistema de transferencias para enfrentar los déficits de los municipios durante 1992. Al estandarizar las cuotas de IVA, el gobierno central negoció las transferencias para los municipios con déficit sobre una base *ad-hoc*.

En teoría, la negociación en muchas de estas transferencias no condicionadas es poco atractiva. La asignación de fondos mediante las negociaciones es una recompensa para el receptor; también aumenta la incertidumbre que rodea los niveles presupuestarios inferiores y hace que el proceso de transferencia no sea tan transparente. Hay una preocupación adicional en cuanto a que las transferencias negociadas para cubrir déficits pueda llevar a los gobiernos locales a caer en balances deficitarios.

b. Transferencias Condicionadas

La asignación de subvenciones con un objetivo, mediante una fórmula, es un caso poco usual. Indonesia es una clara excepción ya que utiliza fórmulas para todos sus programas de transferencias. Los gobiernos provinciales, distritales y rurales, reciben transferencias para propósitos generales mediante fondos independientes. La mayoría de las subvenciones provinciales se asignan sobre una base igualitaria. La transferencia provincial también toma en cuenta la superficie total de la provincia.

Las transferencias distritales se llevan a cabo, principalmente sobre una base *per cápita*, y cada jurisdicción recibe una asignación mínima. El control del gobierno central sobre estos fondos varía. Las transferencias a los distritos están sujetas a un estricto control: los fondos deben utilizarse en proyectos de infraestructura que puedan crear empleos locales y utilizar los materiales del lugar. Los proyectos financiados mediante las transferencias a los gobiernos rurales deben ser aprobados por el alcalde o el jefe del distrito. Los controles sobre las transferencias provinciales se han debilitado.

En Indonesia las subvenciones con un propósito específico también se asignan mediante fórmulas. Por ejemplo, los gobiernos provinciales tienen acceso a fondos destinados al mejoramiento carretero. Las transferencias se basan en una fórmula que toma en cuenta la longitud y condiciones de la carretera así como el costo unitario de la construcción y el mantenimiento. Un programa independiente de subvenciones financia la mayoría de los gastos en cuidado de la salud. Las necesidades locales de atención médica se evalúan con una asignación *per cápita* para medicina, un gasto estandarizado para instalaciones de salud, una cifra de referencia del número de instalaciones de salud requeridas para una determinada población y un estimado del gasto por costos de personal médico y renovación de instalaciones. Parte de las subvenciones en materia de salud se hace en especie y consiste de medicinas, equipos y otros insumos. El subsidio incluye un componente de equilibrio: los gobiernos locales deben adquirir el terreno en el que se construyen las instalaciones de salud.

Un requisito similar existe en el programa de subsidios para la educación primaria: los gobiernos locales deben comprar el terreno para las nuevas escuelas. Las transferencias mediante este programa financiaron 90% del gasto local de las escuelas primarias en 1990/91. Los factores que se toman en consideración para asignar los subsidios de escuelas primarias incluyen el número de niños en edad escolar que no encuentran cupo en las instalaciones existentes; las renovaciones requeridas en las instalaciones; la necesidad de nuevos asentamientos humanos o poblaciones de migrantes y los requerimientos para libros de texto. La provisión de libros de texto es una transferencia en especie.

La India es otro país en el que las transferencias específicas se calculan mediante una fórmula. En lo particular, la Comisión de Planeación utiliza la Fórmula Gadgil Modificada para distribuir la mayoría de sus fondos para proyectos. El total de recursos disponible se divide primero entre las regiones del país. Por ejemplo, durante el período del Sexto Plan, aproximadamente 21% del total de la ayuda para programas estuvo reservado para siete Estados con Categoría Especial.¹⁴ Los fondos restantes fueron asignados de acuerdo con el siguiente criterio: 60% de importancia a la población del estado; 20% al ingreso *per cápita* (sólo para los estados con ingresos por abajo del promedio); 10% por las necesidades especiales del estado; y un 10% por los esfuerzos tributarios relativos.

¹⁴ Assam, Himachal Pradesh, Jammu y Kashmir, Manipur, Meghalaya, Nagaland y Tripura; estados con importancia estratégica y dificultades especiales debido al terreno en que están asentadas y a las poblaciones tribales.

La mayoría de las transferencias específicas son asignadas sin una fórmula, permitiendo al gobierno central una discrecionalidad considerable.

En la India, a mediados de los ochenta, un tercio de las transferencias federales consistió en subsidios directos por parte de las secretarías del gobierno federal. Se trata más o menos de la misma proporción de transferencias asignadas por la Comisión de Planeación. Sin embargo, para los subsidios ministeriales no había un criterio formal. Estas transferencias a menudo tomaban la forma de subsidios de contingencia para "desastres naturales" o de transferencias para financiar proyectos federales específicos.

Como mencionamos anteriormente, la única fórmula de subsidios en Sudáfrica es la transferencia a las autoridades locales negras. Las transferencias federales en Sudáfrica generalmente incorporan elementos de discrecionalidad. Por ejemplo, el gobierno central entrega la mayor parte del financiamiento para las "carreteras más importantes". Las decisiones sobre los proyectos a emprender son tomadas por un comité

LOS SUBSIDIOS A LAS PROVINCIAS
SON DETERMINADOS COMO PARTE DEL
PRESUPUESTO CENTRAL GENERAL

provincial. El gobierno central impone controles estrictos sobre los fondos que transfiere a las provincias. Los subsidios a las provincias son determinados como parte del presupuesto central general. Los subsidios se dividen en tres categorías (salud, carreteras y otros) y están destinados a programas específicos. Las provincias no pueden reasignar los fondos hacia otros programas sin la aprobación del gobierno central. Parece ser que "la habilidad negociadora" desempeña un papel importante en la determinación del nivel de recursos otorgados a una provincia.

Un aspecto poco usual de las transferencias en Sudáfrica es la aplicación de subsidios compensadores. En 1991/92, los subsidios para la salud constituyeron la mayoría de las transferencias federales; la mayor parte fue concedida sobre una base de equilibrio. El instrumento utilizado con mayor frecuencia es el subsidio para los inspectores y las clínicas: el gobierno federal financia 87.5% del gasto mientras el gobierno local aporta 12.5%. El subsidio no está limitado pero el gasto total debe ser aprobado por el gobierno central.

En China, todos los subsidios se calculan sobre una base *ad-hoc*. Hay subsidios específicos que se pueden otorgar a las provincias como compensación por una mala cosecha o por bajas utilidades de las empresas debido a inversiones técnicas. Todas las provincias tienen acceso a un

subsidio de ajuste de fin de año para compensar los cambios en la propiedad de las empresas. Los subsidios presupuestados se pueden otorgar a las regiones subdesarrolladas para financiar proyectos de capital o bien en casos de desastres naturales. Ni el total de fondos ni el criterio para la asignación de los recursos están especificados por medio de una fórmula.

En Rusia, se introdujeron las transferencias en el presupuesto del tercer trimestre de 1992. Estas transferencias fueron negociadas y se concedieron sólo a aquellas provincias que tenían necesidad. La Ley de Subsidios, aprobada a finales de 1992, pretende crear subsidios presupuestados para las provincias. Estos subsidios no pretenden resolver déficits generales sino financiar la infraestructura física y social. La legislación no especifica ni el volumen total de las transferencias ni los criterios que se aplicarán para la distribución de los fondos. Los observadores de este sistema ruso han expresado cierta preocupación en el sentido de que las provincias pueden volverse demasiado dependientes de sus propias fuentes de recursos. La falta de transferencias compensadores para equilibrar la asignación de ingresos por origen, puede crear una Federación en la que la calidad de los servicios locales difiera considerablemente de una jurisdicción a otra. Estos beneficios fiscales netos son tanto ineficientes como inequitativos.

En Brasil, las transferencias negociadas o convenios ofrecen financiamiento al desarrollo regional, a la agricultura, la educación, la salud y la vivienda. Un análisis de las transferencias en el período 1985-86 determinó que la mayoría de los convenios estaban basados en decisiones *ad-hoc* y que carecían de criterios formales. El gobierno central puede ejercer una considerable discrecionalidad y un fuerte control sobre las actividades subnacionales. Por ejemplo, las transferencias para educación primaria se llevan a cabo mediante el Convenio Único. Los estados y los municipios deben presentar propuestas detalladas para documentar los objetivos que se buscan con cada proyecto financiado.

Como ya se mencionó, el uso de transferencias negociadas y *ad hoc* es motivo de diversas preocupaciones; introduce un factor de incertidumbre en los presupuestos locales, es una especie de recompensa para el receptor y hace que los procedimientos para conseguir los fondos no sean tan transparentes. Asimismo, una cuestión que también surge de este breve análisis de las transferencias condicionadas es el uso limitado de los fondos de compensación. Indonesia y Sudáfrica son excepciones ya que requieren de un cierto financiamiento local para las transferencias en salud y educación.

IV. UNA AGENDA PARA LA REESTRUCTURACIÓN Y LA REFORMA FISCAL

Los principios analizados en el capítulo II y el catálogo de prácticas descritas en el capítulo III conllevan a elaborar algunas sugerencias para la reestructuración de los esquemas de relación fiscal Federación-estado, así como de las responsabilidades en los países en desarrollo. Hay una dosis considerable de criterio económico, político y administrativo al decidir cuáles reformas son deseables o incluso factibles en cada país.

Las sugerencias que aquí se hacen deben tomarse, básicamente, como pautas de un enfoque general a la racionalización de la estructura fiscal, de acuerdo con un conjunto de principios razonables y bien desarrollados que se han extraído tanto de la literatura disponible sobre el tema como de la práctica en los países industrializados. En muchos casos, sólo se llegan a plantear ciertas preguntas sobre los sistemas existentes y necesitan una respuesta.

De acuerdo con las principales clasificaciones que se han presentado en este informe y se exponen por puntos, para una mayor claridad.

1. REASIGNACIÓN DE RESPONSABILIDADES EN EL GASTO

a. La descentralización de la gestión y la responsabilidad fiscal debe verse como un objetivo deseable del sistema fiscal. La descentralización se debe aplicar sin los argumentos convincentes en favor de las responsabilidades centralizadas. Los objetivos nacionales pueden estar acompañados por la descentralización en la prestación de los servicios, mediante el uso de elementos tales como los subsidios condicionados o la regulación. Cuando sea necesario, la responsabilidad debe jerarquizarse: los estados reportan al gobierno federal y los municipios a los estados. Se pueden crear órganos especiales con responsabilidad fiscal y posiblemente aquellos que tengan responsabilidad política para atender áreas particulares, como una alternativa a la creación de niveles independientes de gobierno (por ejemplo las juntas de educación, las de medio ambiente, etcétera.)

b. El gobierno federal debe asumir la responsabilidad primaria de la prestación de los bienes y servicios públicos; de la eficiencia del mercado común interno; de la equidad redistributiva y de las relaciones con los otros países. También la política macroeconómica debe ser una función federal, aunque la política fiscal se puede compartir con los estados en forma coordinada. El gobierno federal debe ser responsable de las transferencias tanto a los individuos como a las empresas, así como de la regulación de la mano de obra y del capital y de los bienes y servicios que tienen movilidad entre los estados.

c. Los gobiernos estatales deben ser responsables del suministro de bienes y servicios locales; de los bienes semi-privados y de servicios como la educación y la salud; de la equidad fiscal entre los municipios y de la supervisión de la gestión del gobierno local.

d. En el caso de que la jurisdicción sobre un servicio público sea compartida, se debe aclarar la función de los distintos niveles de gobierno. En términos generales, el gobierno federal estará involucrado en la política general, al fijar las normas y en las auditorías. Los gobiernos estatales tendrán una función de supervisión y los gobiernos locales se ocuparán de la prestación de los servicios y de la infraestructura.

e. La falta de capacidad y de experiencia administrativa de las instituciones, no debe usarse como excusa para rehusarse a descentralizar las funciones. Es necesario un financiamiento para realizar las etapas de transición y capacitación.

f. En algunos casos puede ser preferible la descentralización asimétrica, especialmente cuando los municipios y las regiones rurales presentan grandes diferencias en tamaño y población.

2. RESPONSABILIDADES POR LA TRIBUTACIÓN

a. Tanto la eficiencia como la equidad son factores que influyen la asignación de impuestos. Las consideraciones de eficiencia sugieren una centralización tributaria aplicada sobre bases más móviles. Las de equidad, por su parte, sugerirían una centralización de impuestos con propósitos redistributivos.

b. Los impuestos directos son buenos candidatos para asignarse a la Federación, especialmente los impuestos corporativos, los impuestos al capital, los impuestos sobre la renta y los impuestos que gravan la riqueza y su transferencia; además, los impuestos sobre las ventas también deben ser federales. Los impuestos sobre ingresos personales pueden ser aprovechados por los gobiernos estatales ya que les daría acceso a una base de contribuyentes potencialmente lucrativa, al tiempo que se preservan los beneficios de un sistema tributario armonizado.

c. Los estados pueden usar los impuestos indirectos, tanto de consumo (incluyendo los impuestos a la energía) como los impuestos generales sobre las ventas. En el caso de estos últimos, los impuestos estatales pueden utilizarse en una sola etapa, por razones administrativas y de cumplimiento. La aplicación de un IVA a nivel estatal, ya sea por parte del estado o conjuntamente con el gobierno federal, puede provocar dificultades administrativas. La existencia de un IVA a nivel federal, simplifica la administración de un impuesto al menudeo escalonado y armonizado a nivel estatal y en forma simultánea. Los impuestos a las nóminas pueden ser usados por los estados. Los impuestos prediales son idóneos como fuentes municipales de ingresos, aunque el gobierno del estado puede participar en las valuaciones y en el equilibrio de los ingresos municipales. Las tarifas que pagan los usuarios también son una buena fuente de ingresos estatales y locales.

d. Los impuestos sobre los recursos son un caso interesante. Las consideraciones de eficiencia los hacen adecuados para uso estatal, puesto que no son móviles. Sin embargo, en muchos países, las bases tributarias de los recursos están distribuidas en forma extremadamente desigual y se generan ineficiencias fiscales e inequidades al ser asignadas a los gobiernos estatales, en estas circunstancias, sería deseable el control del gobierno federal. Si parte o el total de estos impuestos son asignados a los

estados, es importante que el gobierno federal implemente un sistema de supervisión de las transferencias de equilibrio, como se plantea más adelante y que incluye a los impuestos por explotación de recursos.

e. La armonización tributaria y la coordinación son objetivos importantes de la política fiscal ya que contribuyen a la eficiencia del mercado interno; reducen los costos de la recaudación y del cumplimiento y contribuyen a alcanzar las normas nacionales de equidad. La armonización tributaria puede ser horizontal (entre los estados) y vertical (entre el gobierno federal y los gobiernos estatales).

**EN EL CASO DE LAS BASES DE
CONTRIBUYENTES COMPARTIDAS POR
LOS GOBIERNOS FEDERAL Y ESTATAL,
LA ARMONIZACIÓN SE PUEDE LOGRAR
SIN SACRIFICAR LA RESPONSABILIDAD
ESTATAL EN MATERIA FISCAL**

En el caso de las bases de contribuyentes compartidas por los gobiernos federal y estatal, la armonización se puede lograr sin sacrificar la responsabilidad estatal en materia fiscal. Esto se realiza mediante un procedimiento centralizado de recaudación combinado con la capacidad de los estados para decidir sobre sus propias tasas de impuestos. También se les puede pedir el apego a la estructura federal y sólo permitirles

la selección de sus niveles de tasas y posibles calendarios de crédito. La responsabilidad fiscal requeriría que, al menos, fueran capaces de determinar sus niveles de tasas. Debe haber una fórmula para asignar las bases de contribución entre los estados en el caso de aquellos que son contribuyentes en más de una jurisdicción.

f. Es más difícil armonizar los impuestos indirectos que los directos. Por otra parte, la armonización de los impuestos indirectos no es una necesidad tan urgente porque los costos de eficiencia de los esquemas de impuestos indirectos descentralizados no son tan altos y sus objetivos de equidad no parecen estar amenazados. Puesto que los impuestos de venta estatales deben ser realizarse en una sola etapa y no será posible operar un esquema de IVA Federación-estado en forma conjunta. Lo mejor que se puede hacer es adoptar una base común para ejercitar el impuesto de venta estatal y para el IVA federal, administrándolos conjuntamente.

Si los estados operan los impuestos generales de venta, sus bases pueden ser armonizadas mediante acuerdos. Si no hay coordinación, se dará cierta armonización en forma natural mediante la competencia tributaria interestatal. Lo mismo se puede decir para los impuestos al consumo selectivos. Los grandes diferenciales en tasas pueden generar problemas en las compras que se realizan en las zonas limitrofes.

g. En aquellos esquemas de impuestos, en donde los ingresos de una fuente tributaria (bajo administración federal) se comparten con los estados de origen, se pueden utilizar para cubrir las brechas fiscales a nivel estatal. Estos esquemas tienen la ventaja de que los sistemas tributarios continúan armonizados, sin embargo, ofrecen la gran desventaja de que los estados no asumen ninguna responsabilidad fiscal. Es preferible que los estados puedan fijar sus propias tasas dentro de un sistema armonizado en el resto de los sentidos. Si se recurre al ingreso compartido, es preferible que no se haga sobre una base de impuesto por impuesto.

3. SUBSIDIOS CONDICIONADOS

a. El argumento tradicional en favor de los subsidios condicionados radica en que sirven para enfrentar el problema de los beneficios indirectos entre los estados. Estos pueden ocurrir cuando el gasto público de un estado beneficia directamente a los residentes de los estados vecinos o porque las personas se desplazan constantemente entre los estados. En este sentido los subsidios de compensación resultan bastante útiles.

b. Quizá sea más importante el uso de los subsidios condicionados Federación-estado, por medio de los cuales el gobierno federal puede lograr los objetivos de eficiencia y equidad nacional al tiempo que permite a los estados la prestación de los servicios públicos. No tienen que ser subsidios igualados.

El gobierno federal puede suministrar fondos a los estados para aplicarlos en áreas generales, condicionados a los programas y que satisfacen las normas mínimas nacionales. Para la eficiencia del mercado interno, es posible que los programas estatales deban ser móviles para que no se distorsione la migración interna. En el caso de los programas de educación y capacitación, se adoptaría un *currículum* general con determinadas calificaciones. Para efectos de equidad, los servicios públicos estatales deberán satisfacer los criterios de accesibilidad e inclusividad. Al igual que en el caso de la armonización tributaria, el uso de subsidios condicionados permite a la Federación lograr, en forma simultánea, los beneficios de la descentralización al tiempo que se cumple con los objetivos de eficiencia y equidad nacional. Las subvenciones en bloque basadas en criterios generales, es la forma más apropiada para estos subsidios.

PARA EFECTOS DE EQUIDAD, LOS
SERVICIOS PÚBLICOS ESTATALES
DEBERÁN SATISFACER LOS CRITERIOS
DE ACCESIBILIDAD E INCLUSIVIDAD

c. Las subvenciones se deben asignar utilizando fórmulas que sean transparentes y predecibles, en lugar de hacerlo con bases *ad-hoc* o discrecionales. En algunos países existe un número increíble de programas de subsidios específicos; para muchos de estos, los objetivos no están especificados o bien lo están en forma muy poco precisa y pueden ser utilizados para objetivos políticos en lugar de cumplir con objetivos nacionales clave.

4. TRANSFERENCIAS DE COMPENSACIÓN

a. En una Federación descentralizada los estados cuentan con diferentes capacidades para la prestación de servicios similares con tasas de impuestos comparables. El resultado es la ineficiencia fiscal y las inequidades en una Federación son mayores mientras mayor es el grado de descentralización. La eliminación de estos diferenciales en beneficios fiscales netos (BFNs) va a requerir de un conjunto de transferencias de compensación. El efecto global al eliminar estos BFNs será equivalente al tener una Federación con el potencial para hacer la réplica de un estado unitario, desde el punto de vista financiero, pero que logra los beneficios de la descentralización.

b. Para lograr este objetivo, es sumamente importante que la estructura de las transferencias de compensación no interfieran con los incentivos para que los estados proporcionen bienes y servicios o para que graven impuestos. Un sistema ideal de transferencia es el que elimina las diferencias en BFNs mediante transferencias a los estados basadas en la capacidad fiscal, en relación con el promedio nacional y no en el esfuerzo fiscal real o los resultados

LA FÓRMULA MÁS SENCILLA ES LA QUE
IGUALA LAS CAPACIDADES TRIBUTARIAS
DE LOS ESTADOS

que obtiene dicho estado. La fórmula más sencilla es la que iguala las capacidades tributarias de los estados aplicando un conjunto de tasas promedio nacionales a todas las bases de contribución de los estados. Es

deseable que todas las fuentes tributarias estén incluidas y que se aplique la norma nacional promedio. El sistema de compensaciones también puede incluir las diferencias en la necesidad o los costos cuando éstas sean consideraciones de importancia, aunque son más difíciles de implementar.

c. El sistema de compensación puede ser organizado como un esquema interestatal explícito en el que los estados en mejor situación contribuyan a apoyar a los estados menos favorecidos. Este podría verse como un buen sistema ya que crea la posibilidad de que los estados negocien sus propios esquemas. La desventaja es que los estados en mejor situación no tienen incentivos financieros para participar. La alternativa es que el sistema sea aplicado por el gobierno federal. Un problema que implica esta solución es que el gobierno federal puede encontrar difícil extraer fondos de compensación negativos de los estados en buena situación. Esto se puede resolver combinando el esquema de compensaciones con uno de ingreso compartido más general, en el que el gobierno federal recauda más ingresos de los que necesita y luego hace la transferencia a cada estado con base en una cantidad igual *per cápita*, sumada a la compensación que merece dicho estado, ya sea positiva o negativa.

5. CONSIDERACIONES INSTITUCIONALES

a. La estructura de las relaciones fiscales entre la Federación y los estados, especialmente en lo que se refiere al sistema de subsidios, debe ser determinada por algún organismo. Existen tres alternativas principales. La primera es que el gobierno federal decida hacerlo solo. Esto tiene la clara desventaja de desviar el sistema hacia la centralización cuando uno de los objetivos del ejercicio es lograr tanta descentralización como sea posible. La segunda es crear un órgano semi-independiente, como una comisión de subsidios, cuyo propósito sea diseñar y reformar el sistema. Estas comisiones han demostrado su ineficiencia en varios países, en gran medida porque muchas de sus recomendaciones han sido ignoradas por los políticos y, por tanto, no han sido implementadas. La tercera alternativa es el uso de comités federales-provinciales para negociar los términos del sistema. Esto permite la participación y aportación explícita a una cierta política de parte de las jurisdicciones involucradas.

b. Hay un argumento para suavizar las restricciones del proceso de planificación central en los países en desarrollo. Los planes centrales tienden a una centralización de la autoridad y a una disminución en la flexibilidad y la autonomía a nivel local. Demasiada prudencia puede provocar demoras en la actividad del sector privado así como menos innovaciones y competencia a nivel estatal. Es la antítesis del tipo de descentralización fiscal que estamos proponiendo.

c. Finalmente, sobre un punto más específico, conforme la gestión fiscal se descentraliza hacia los estados y municipios sería conveniente crear la capacidad institucional para efectuar empréstitos locales de manera que la dependencia sea mayor del préstamo y menos de los subsidios en efectivo, para financiar proyectos de capital.

El segundo, establece que la localización óptima de recursos Pareto, puede ser impulsada por un mercado competitivo combinado con una redistribución sustentable de bienes iniciales entre propietarios.

REFERENCIAS

- Adamolekun, Lapido (1991). **Introduction: Federalism in Nigeria**. Publius (21), pp. 1-1.
- Ashwe, Chiichii (1986). **Fiscal Federalism in Nigeria**. Universidad Nacional de Australia, Canberra, Australia.
- Boadway, Robin (1990). **The Reform of Federal-State Transfers in Mexico**.
- Boadway, Robin (1992). **The Constitutional Division of Powers: An Economic Perspective**. Ministerio de Servicios, Ottawa, Canadá.
- Boadway, Robin W. y Paul A. R. Hobson (1993). **Federal Provincial Fiscal Relations in Canada**. Fundación Canadian Tax, Toronto.
- Boadway, Robin W. y Frank R. Flatters (1993). **Equalization in a Federal State: an Economic Analysis**. Ministerio de Servicios, Ottawa, Canadá.
- Boadway, Robin W. y Frank R. Flatters (1993). **The Taxation of Natural Resources**. El Banco Mundial, Washington, E.U.A.
- Boadway, Robin y Neil Bruce (1984). **Welfare Economics**. Basil Blackwell, Oxford.
- Boadway, Robin y David E. Wildasin (1984). **Public Sector Economics**. Little Brown and Co., Boston, E.U.A.
- Breton A. y A. Scott (1978). **The Economic Constitution of Federal States**. Departamento de Publicaciones de la Universidad de Toronto, Toronto, Canadá.
- Buchanan, James M. y Charles Goetz (1972). **Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model**. Periódico de Administración Pública 1, pp. 24-43.
- Flatters, Frank R., J. Vernon Henderson, and Peter Mieszkowski (1974). **Public Goods, Efficiency and Regional Fiscal Equilization**. Periódico de Administración Pública 3, pp. 99-112.
- Fox, William and Heng-fu Zou (1992). **Local Government Finance in South Africa**. El Banco Mundial, Washington, E.U.A.
- Gboyega, Alex (1991). **Protecting Local Governments from Arbitrary State and Federal Interference: What Prospects for the 1990's**. Publius (21), pp. 45-59.

- Musgrave, R.A. (1959). **The Theory of Public Finance**. Mac Graw Hill, Nueva York, E.U.A.
- Narayana, M.R. (1992). **Welfare Gains form Federal Inter-Regional Fiscal Equalization Transfers in India: Some Lessons for the Canadian Experiences**. Instituto Shastri Indo-Canadian, Canadá.
- Oates, W.E. (1972). **Fiscal Federalism**. Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York, E.U.A.
- Phillips, Adedotun (1991). **Managing Fiscal Federalism: Revenue Allocation Issues**. Publius (21) pp. 103-11.
- Rao, Hemlata (1981), **Centre-State Financial Relations**. Allied Publishers Private Limited, Nueva Delhi, India.
- Sarma, Atul y B.K. Pradhan (1993), **Tax Reform and Structural Change in the Indian Federation**. Instituto de Estadística de la India, Nueva Delhi, India.
- Shah, Anwar (1991). **Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations**. Departamento de Investigación de Asuntos Internacionales. El Banco Mundial, Washington, E.U.A.
- Shah, Anwar y Zia Qureshi, et. al. (1993). **Intergovernmental Fiscal Relations in Indonesia**. El Banco Mundial, Washington, E.U.A.
- Thimmaiah, G. y Hemlata Rao (1986). **Finance Commission and Centre-State Financial Relations**. Ashish Publishing House, Nueva Delhi, India.
- Urzúa, Carlos (1993). **La Reforma Hacendaria y la Política Macroeconómica en México**. El Colegio de México. México.
- Wallich, Christine (1992), **Fiscal Decentralization: Intergovernmental Relations in Russia**. Departamento de Economías en Transformación. Documento No. 6, El Banco Mundial, Washington, E.U.A.
- Wildasin, David E. (1986). **Urban Public Finance**. Publicaciones de Academia Harwood, Chur, Suiza.
- El Banco Mundial (1990). **China: Revenue Mobilization and Tax Policy**. El Banco Mundial, Washington, E.U.A.

LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Comisión Económica para la América Latina
CEPAL

PREFACIO

La Serie Política Fiscal tiene el propósito de divulgar los resultados de trabajos impulsados por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD y por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ. Ambos proyectos operan de manera coordinada, con objetivos y actividades que cubren una vasta gama de temas relativos a las finanzas públicas y a la política fiscal de los países de América Latina y el Caribe.

Con el presente número de la Serie Política Fiscal se da inicio a la publicación de los trabajos que se llevan a cabo dentro del marco del Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal en América Latina y el Caribe que realiza la CEPAL con la cooperación del gobierno alemán a través de la GTZ. El proyecto tiene por objetivo analizar procesos de descentralización fiscal que se vienen desarrollando e impulsando en la región para extraer enseñanzas de éstos y contribuir a la formulación, difusión e intercambio de recomendaciones generales sobre evaluación y orientación de dichos procesos en América Latina y el Caribe.

Con este objeto, una de las actividades centrales del Proyecto, es la realización de estudios de caso en un grupo seleccionado de países de la región, en donde estos procesos están en el centro de las discusiones gubernamentales y legislativas. En cada estudio se examinan, con una visión articulada de la gestión pública, las relaciones fiscales que existen entre los diferentes niveles de gobierno y las probables connotaciones de eficacia de la gestión descentralizada de las finanzas en el logro de metas de estabilidad macroeconómica, equidad y mejor asignación de los recursos.

Con estos estudios se pretende ofrecer una evaluación preliminar y un análisis comparativo de las experiencias latinoamericanas, destacando los factores que han hecho viables y/o limitado estos procesos. A su vez, dicho análisis será constatado a la luz de la experiencia de algunos países

Europeos y de Norteamérica, con lo cual se espera enriquecer las recomendaciones generales sobre condicionantes mínimos de éxito de los procesos de descentralización fiscal en América Latina y el Caribe.

El presente documento pretende contribuir a la discusión teórica y al debate que viene suscitando el tema, particularmente en el contexto de los procesos de reforma del Estado de los países de la región. Con este

CON ESTOS ESTUDIOS SE PRETENDE

OFRECER UNA EVALUACIÓN

PRELIMINAR Y UN ANÁLISIS

COMPARATIVO DE LAS EXPERIENCIAS

LATINOAMERICANAS

propósito se hace una breve revisión de los conceptos básicos que están en juego en un proceso de descentralización fiscal y a su vez se ofrecen una serie de pautas metodológicas útiles para el análisis de tales procesos, las que asimismo serán aplicadas en los estudios de caso, contemplados en el desarrollo del Proyecto. Adicionalmente y como resultado de la revisión bibliográfica del Proyecto, se presenta una lista de documentos y artículos referidos al tema de la descentralización fiscal.

Es de esperar que la presente publicación contribuya a una amplia divulgación de estas materias, tanto entre autoridades responsables por la formulación, diseño e implementación de la política de descentralización fiscal, como entre los investigadores, docentes y especialistas en finanzas públicas del sector público y privado.

II. CONCEPTO Y SIGNIFICADO DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

La descentralización se puede definir en términos generales como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales en los países federales, y regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios. En este contexto, la descentralización de las finanzas públicas requiere, como condición previa, que el país sea dividido territorialmente en unidades inferiores o menores, cada una con sus correspondientes gobiernos regionales y/o locales y estrechamente relacionadas con la unidad superior o gobierno central.

De esta manera, se entendería que un país se está descentralizando cuando sus administraciones subnacionales o territoriales vienen gozando de un cúmulo de competencias significativo que requiere a su vez, de la disponibilidad oportuna y adecuada de recursos financieros para ello. Por esa razón, el tema de las relaciones fiscales intergubernamentales se convierte en un aspecto fundamental dadas sus implicaciones en términos de eficiencia y equidad del sector público, en la asignación y distribución de competencias y recursos dentro de un Estado.

LA CONCESIÓN DE CIERTA

INDEPENDENCIA ADMINISTRATIVA A

LAS AUTORIDADES LOCALES NO SE

CONSIDERA GENERALMENTE COMO

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

En otros términos, un sistema fiscal descentralizado presupone la existencia, al menos de dos niveles distintos de competencia política. La descentralización fiscal ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o subnacional y constituye por lo general un proceso dirigido desde el nivel central. De modo que la concesión de cierta independencia administrativa a las autoridades locales no se considera generalmente como descentralización fiscal, y puede entenderse más como un proceso de desconcentración administrativa.

Cuando se examina un proceso de descentralización en su dimensión fiscal, por lo general se estudian sistemas políticos con gobiernos nacionales con una significativa importancia como recaudadores de ingresos y ejecutores del gasto público. Por diversas razones de tipo político y económico, se analiza la conveniencia y las posibilidades de transferir ciertas facultades a los gobiernos subnacionales.

En este sentido, es recomendable analizar qué tipo de funciones debe seguir cumpliendo el Estado de manera centralizada y cuales deben ser descentralizadas y hasta qué grado. Para ello resulta práctico utilizar el tradicional enfoque de Musgrave¹ que diferencia tres tipos de funciones del sector público (asignación, distribución y estabilización) y revisar los principales planteamientos del manejo de éstas frente al proceso de descentralización.

Respecto a las funciones de distribución y estabilización, las distintas argumentaciones, apuntan a la conveniencia de su manejo centralizado por parte del gobierno nacional y tan sólo en la función asignativa, las discusiones y análisis dan importancia a la participación de los gobierno subnacionales en la consecución de una asignación eficiente de recursos, particularmente en el ofrecimiento y provisión de bienes públicos, teoría que será tratada posteriormente en los capítulos III y IV. La superioridad (en términos de alcanzar una asignación pareto-superior) de la provisión local de ciertos bienes públicos por parte de los gobiernos locales está formalizada en el denominado *Teorema de Descentralización* de Oates² que establece lo siguiente: "Para un bien público -cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales- será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de producto pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones". El teorema parte del supuesto de que las preferencias de las distintas comunidades -al interior de un país- son heterogéneas y que una provisión homogénea de los bienes públicos, por parte del nivel central, resultará de asignaciones que pueden ser mejoradas en el sentido de Pareto si es que cada gobierno local provee un nivel diferenciado de bienes públicos a sus respectivos habitantes. Esto último es posible dado

¹ Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy (1989). **Public Finance: In Theory and Practice.**

² Oates, Wallace (1972). **Fiscal Federalism.**

que cada gobierno subnacional tiene mayor información respecto de las necesidades de su comunidad. Por último, debe mencionarse que el resultado señalado no será tan claro si es que se presentan economías de escala considerables en la producción de los bienes públicos, ya que de esa manera la provisión central será más conveniente.

En la práctica, generalmente existen varias alternativas de transferir funciones y/o responsabilidades en materia de ingresos y gastos de los niveles centrales a los niveles subnacionales:

1. Una primera está asociada a la idea central de promover procesos de descentralización en ambos agregados fiscales: gasto e ingreso público. Esta consiste en dejar que el nivel subnacional (regional y local) decida libremente acerca del monto y la calidad del gasto público en que ha de

**EN LA PRÁCTICA, GENERALMENTE
EXISTEN VARIAS ALTERNATIVAS DE
TRANSFERIR FUNCIONES Y/O
RESPONSABILIDADES EN MATERIA
DE INGRESOS Y GASTOS**

incurrir y los ingresos que recaudará. Cada una de las jurisdicciones del nivel subnacional puede hacerlo, por así decirlo, en libre competencia con las otras jurisdicciones de su propio nivel y con el gobierno central. Ello puede llevar a un alto grado de descentralización fiscal, aunque el

resultado dependerá en gran medida de lo que haga el gobierno central. Si este no está dispuesto a dejar cierto ámbito, por ejemplo, si agota todas las bases tributarias posibles y suministra todo tipo de servicios públicos, entonces el gobierno descentralizado quizá no encuentre margen para planificar sus propias actividades.

2. Una segunda manera está ligada a mantener un cierto criterio restrictivo y/o limitado del dinamismo que pueden generar estos procesos y de cierta prevención para el manejo de los efectos no deseados que pueden generarse desde una perspectiva central o nacional. Por tanto, ésta consiste en fijar límites estrictos entre los niveles de gobierno y dejar que las jurisdicciones de los niveles territoriales actúen como lo deseen, siempre que permanezcan dentro de esos límites. En materia de gastos, esa restricción significa que se permite a cada nivel de gobierno emplear el dinero únicamente para fines que figuren dentro de sus propias atribuciones; en materia de ingresos, se permite que las unidades descentralizadas recauden fondos públicos sólo de cierta manera, por ejemplo mediante algunos impuestos en el marco de su propia competencia.

3. Una tercera manera, quizá además de defender los esquemas centralistas de la gestión pública ve con buenos ojos una mayor centralidad del gasto público y del orden tributario, a través de una mayor restricción de las atribuciones de los gobiernos descentralizados en materia de gastos e ingresos fiscales.

4. Adicionalmente existen otras modalidades en donde la competencia fiscal del nivel inferior o subnacional puede reducirse mediante disposiciones que hagan obligatoria la prestación de determinados servicios, o inclusive otorgando facultades al gobierno central para decidir acerca de la cantidad y calidad de los servicios delegados en el nivel inferior, simplemente con lo referente a los aspectos administrativos y técnicos de su prestación. Desde un punto de vista extremo la competencia fiscal y del nivel subnacional puede inclusive reducirse aún más, literalmente hasta cero. Es decir, se vuelve prácticamente inexistente. Tal es el caso de un sistema en que el gobierno descentralizado debe depender exclusivamente de las transferencias que le hace el gobierno central sin traspasársele simultáneamente nuevas responsabilidades del gasto. La política fiscal descentralizada se restringe entonces a las diversas maneras de decidir cómo gastar ese dinero; ahora bien, si el gobierno central decidiera además acerca del modo de emplear las transferencias, no existiría descentralización fiscal alguna, por el contrario perjudicaría cualquier intento en este sentido.

El gobierno descentralizado alcanza un mayor grado de competencia financiera cuando puede influir de alguna manera en las transferencias que va a recibir. Pero, de nuevo, ello depende totalmente del sistema con arreglo al cual se suministran las transferencias.

Si consideramos, por una parte, el derecho que tiene el gobierno descentralizado de determinar sus propios gastos y fuentes de financiamiento y, por otra, la restricción de sus atribuciones mediante límites estrechos fijados por el gobierno central, estamos indudablemente en presencia de una amplia gama de combinaciones de sistemas fiscales intergubernamentales y, por consiguiente, de posibles procesos de descentralización fiscal.

Sobre las anteriores consideraciones se tiene en la actualidad una amplia literatura y discusión, que resaltándose sin duda en el marco analítico, los aportes que hacen la teoría del "selección fiscal" (*public*

choice) y el federalismo fiscal en el modelaje económico de los gobiernos subnacionales y la descentralización. En este sentido, adquieren singular importancia dos modelos analíticos:³

1. El modelo "principal-agente" (*a principal-agent model*) en donde el nivel central del gobierno es el "principal", tiene una amplia intervención y/o control sobre las decisiones de programas que son realizados por los gobiernos subnacionales o "agentes". Asimismo, reconoce que la ejecución descentralizada constituye una estrategia que promueve la eficacia en la asignación y provisión de bienes públicos locales. Como bien lo anotan algunos especialistas en este tema, "el problema de agencia" se reduce al diseño de incentivos e instrumentos que canalicen la iniciativa local y la dirección determinada por las prioridades gubernamentales del nivel central. En otros términos se delega la responsabilidad en el nivel nacional y los gobiernos subnacionales deben ser responsables ante dicho nivel.

**LA EXISTENCIA DE UN MAYOR GRADO
DE AUTONOMÍA EN LA TOMA DE
DECISIONES QUE AFECTAN DE
MANERA DIRECTA LA CALIDAD DE
VIDA DE UNA COMUNIDAD SE
FUNDAMENTAN EN UN PROCESO DE
ELECCIONES**

En un modelo de "principal-agente" adquieren singular importancia el uso de las transferencias intergubernamentales como instrumento para promover la orientación del gasto hacia determinados sectores y la ejecución efectiva y un programa de gasto público. Asimismo, la estructura impositiva al igual que el acceso al endeudamiento deben estar por lo general en concordancia y/o consistencia con las políticas macroeconómicas.

Este modelo tiende a presentarse en los países latinoamericanos con sistemas unitarios de gobierno, pese a los esfuerzos de una mayor autonomía local en materia de gastos e ingresos, que paralelamente vienen dándose en los procesos de reforma del Estado.

2. El modelo de "selección fiscal" local (*local fiscal choice model*), en donde se otorga un aumento significativo de competencias y/o responsabilidades en materia de gastos e ingresos a los gobiernos locales o subnacionales. Las localidades obtienen buena parte de sus ingresos de sus propios contribuyentes.

³ Campbell Tim (1991). **Decentralization to Local Government in Latin America: National Strategies and Local Responses in Planning Spending and Management**. Banco Mundial. Documento de Trabajo. Report No. 5. p. 6.

La existencia de un mayor grado de autonomía en la toma de decisiones que afectan de manera directa la calidad de vida de una comunidad se fundamentan en un proceso de elecciones, en el cual se delegan las responsabilidades al electorado. Un ejemplo de la aplicación de este modelo sería el de muchas localidades de los Estados Unidos y otros países, en que los contribuyentes y el mismo electorado expresan a través de consultas a la comunidad las distintas combinaciones y opciones de impuestos y propuestas de gasto público, que son objeto de la toma de decisiones y que deben ser resueltas bajo restricciones presupuestales. Lo anterior sin duda refuerza la transparencia presupuestal y el sentido de responsabilidad ante los ciudadanos (*accountability*).

De acuerdo a esta breve descripción, se esperaría que este modelo tendiese a presentarse en los países latinoamericanos con sistemas federales de gobierno que dentro del conjunto de estrategias de modernización del Estado contiene explícitamente el del fortalecimiento de la autonomía de los gobiernos subnacionales.

Ahora bien, en la realidad ninguno de estos dos modelos de comportamiento de los gobiernos subnacionales se da de una forma pura y separada, por el contrario se observa en los países latinoamericanos una combinación de elementos de ambos modelos.

Dadas las ventajas que uno u otro pueden ofrecer para alcanzar determinados objetivos de eficiencia, equidad y estabilidad, es conveniente utilizar de ellos los elementos claves que dentro de las estrategias nacionales de desarrollo pueden consolidar los procesos de descentralización fiscal en América Latina. A manera de ilustración, el modelo "principal-agente" presenta una mayor efectividad en el diseño y aplicación de políticas tendientes a reducir la pobreza en que se encuentran amplios sectores de la población. Por otra parte el modelo de "escogimiento fiscal" local en teoría ofrece mejores posibilidades de promover eficiencia en la asignación y provisión de bienes públicos eminentemente locales y refuerza a su vez el sentido de responsabilidad (*accountability*) sobre el gasto local.

Cada país debe decidir cuál es el grado deseable de centralización y de descentralización de sus funciones y competencias y analizar cuáles son los mecanismos de financiamiento más acordes y adecuados a promover.

III. MEDICIÓN DEL GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN

El grado de descentralización fiscal de un país pareciera ser en principio el resultado de las combinaciones de mediciones del gasto público y el financiamiento, reduciéndose a la participación de los gobiernos subnacionales en el total del gasto público y la financiación con recursos propios (autonomía fiscal).

No obstante, la medición de la descentralización fiscal es un problema aún más complejo, donde las consideraciones anteriores son tan sólo una indicación parcial que requiere ser complementada desde otras ópticas, como la dimensión político administrativa, legal y restricciones fiscales de estos procesos que en los distintos países adquieren sus respectivas particularidades.

A manera de ilustración, si partieramos hipotéticamente de dos sistemas fiscales idénticos e introdujeramos una nueva medida de

SE PUEDE DIVIDIR EL PRESUPUESTO
DE ACUERDO CON LAS DIFERENTES
FUNCIONES DE LOS GASTOS Y
PRESENTAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS
DISTINTOS NIVELES EN DICHAS
FUNCIONES

descentralización en uno de ellos (la transferencia de una competencia del gobierno central a nivel inferior), este último será probablemente más descentralizado. Pero los sistemas no son idénticos en el mundo, y por ello es difícil saber exactamente cuál de los dos es más descentralizado. Ello hace que la medición de la descentralización sea un problema importante y, como se verá, de difícil solución.

Haciendo salvedad de las restricciones a que se enfrenta la cuantificación de un proceso de esta naturaleza, una manera sencilla de avanzar en esta dirección es, como se enunciará en las siguientes líneas, medir las dimensiones relativas de los presupuestos de ingresos y gastos de los niveles central y descentralizado (ver Anexo). Se puede, además, dividir el presupuesto de acuerdo con las diferentes funciones de los gastos y presentar la participación de los distintos niveles en dichas funciones. Pero como se señaló anteriormente, la reorientación de determinado monto de gastos o ingresos públicos a través de un presupuesto descentralizado aporta escasas pruebas acerca del grado de autonomía en materia de jurisdicción presupuestaria.

La primera objeción de una interpretación tan simplista puede relacionarse con el hecho de que el monto gastado no representa, en absoluto, un buen indicio de la importancia de los servicios públicos prestados.

La segunda objeción se refiere al hecho de que determinados gastos e ingresos figuran simultáneamente en los presupuestos de los distintos niveles. Por ejemplo, una transferencia del gobierno central o nacional a nivel subnacional inflaría el presupuesto público general. Los gastos financiados en definitiva con dicho recurso deben asignarse a un sólo nivel y es preciso decidir entonces si estos gastos deben imputarse al presupuesto de la jurisdicción que otorga la transferencia o a la que la recibe. La respuesta dependerá de la importancia relativa que tenga una de las jurisdicciones para determinar los gastos en cuestión.

No hay duda de que consideramos los gastos realmente efectuados por un subnivel como parte del presupuesto del gobierno central cuando éste no sólo los financia, sino que también determina el monto y destino de estos gastos.

La influencia que ejercen las jurisdicciones de los distintos niveles en materia de gastos e ingresos públicos es, en realidad, mucho más importante para determinar el grado de descentralización del monto de los presupuestos correspondientes. De esta manera al intentar hacer una medición de la descentralización fiscal, resulta, por consiguiente, importante descubrir la manera de poner de manifiesto estas influencias.

De modo que los gastos que realmente figuran en el presupuesto de una sola jurisdicción pueden subdividirse, al menos, en los gastos incurridos durante la realización de las funciones de tipo voluntario, obligatorio y realizados por encargo o delegación de otro nivel (ver Anexo).

Las funciones "voluntarias" son aquellas que determinada jurisdicción puede realizar con entera libertad. Los gastos relacionados con esa función reflejan de hecho una autonomía fiscal descentralizada. Las "funciones obligatorias" simplemente conducen al gobierno descentralizado a actuar de conformidad con las normas generales que fija la ley o el nivel superior, mientras las funciones ejecutadas por encargo de otro nivel deben realizarse estrictamente de la manera que establece el nivel que da la orden. Así, las funciones obligatorias dejan un margen sustancial a la interpretación e ingeniosidad del nivel descentralizado. Si una jurisdicción asume funciones por encargo, actúa sencillamente como

agente de otra jurisdicción. Tal actividad no implica que la política esté descentralizada. Por el contrario, estas acciones deben atribuirse a las actividades de la dependencia fiscal que da la orden.

Análogamente, no todos los ingresos que figuran en el presupuesto de una sola jurisdicción deben considerarse como un indicio de su autonomía fiscal, máxime cuando el gobierno subnacional no puede disponer libremente de todos los recursos, ni posee la facultad de influir en la calidad y cantidad de sus ingresos.

Si se consideran los impuestos, las tarifas o cargos a usuarios, las transferencias netas recibidas y los créditos como los grupos principales de ingresos (ver Anexo), se percibirán fácilmente las distintas maneras en que una dependencia fiscal descentralizada puede ejercer influencia de manera autónoma. El máximo grado de autonomía se presentará cuando una dependencia descentralizada tenga facultades legislativas, administrativas y de utilización en relación a sus propios ingresos presupuestarios.

Lo anterior, sin embargo, es un caso excepcional. Por el contrario, las dependencias fiscales del nivel central ejercen, en gran medida, influencia sobre la mayoría de los ingresos e inclusive los fijan.

EL MÁXIMO GRADO DE AUTONOMÍA	<p>Si se toman en consideración los principales ingresos tributarios asignados a los distintos niveles, las influencias que se ejercen entre estos se pueden relacionar con la determinación de la base tributaria y las tasas impositivas, a proporción de los impuestos (en el marco de un sistema de repartición tributaria), las sobretasas (en un sistema de imposición de sobretasas) y la administración de los impuestos.</p>
SE PRESENTARÁ CUANDO UNA	
DEPENDENCIA DESCENTRALIZADA	
TENGA FACULTADES LEGISLATIVAS,	
ADMINISTRATIVAS Y DE UTILIZACIÓN	

Del mismo modo, los ingresos no tributarios de los gobiernos subnacionales están, en gran medida, fuera del ámbito de soberanía política de la dependencia descentralizada. Los otros niveles fiscales pueden, por ejemplo, restringir el financiamiento del crédito (monto y finalidad) y aplicarán especialmente sus propias ideas políticas en el manejo de las transferencias fiscales (ver Anexo).

Si las transferencias cumplen únicamente la finalidad de financiar los gastos "por orden" de otro nivel, no debieran en principio considerarse como ingresos de la dependencia receptora. Si se consideran, por una

parte, las que no están condicionadas respecto de las cuales las dependencias fiscales receptoras pueden disponer con entera libertad, existen ciertamente muchas categorías intermedias, por ejemplo: transferencias condicionadas, transferencias con contrapartida, transferencias sin plazo determinado, etcétera. Es evidente que cada categoría supone un grado diferente de autonomía de la dependencia centralizada.

Con la información sugerida en los cuadros mencionados se puede intentar medir el grado de descentralización, limitándonos a presentar una descripción más o menos cualitativa, una "visión fotográfica" de los distintos niveles fiscales y sus relaciones recíprocas. Muy seguramente si se quiere avanzar más allá de una descripción cualitativa se debe tratar de elaborar cierta medida cuantitativa de la descentralización. En realidad, esto se ha hecho en algunos estudios, por ejemplo con el concepto de "equilibrio presupuestario vertical", en la forma elaborada por Hunter⁴, y estimado recientemente para países de América Latina como Brasil.⁵

Hunter define un coeficiente de equilibrio vertical (v) de la siguiente manera:⁶

$$V = 1 - \frac{aT_o + bT_s + cR + dG_o + eG_e + fB}{E}$$

En donde:

- E = Gastos del Gobierno Subnacional.
- T_o = Ingresos Tributarios Procedentes de los Impuestos Decretados por los Gobiernos Subnacionales
- T_s = Ingresos Tributarios del Gobierno Subnacional Obtenidos de la Repartición de Impuestos.
- R = Recaudaciones No Tributarias del Gobierno Subnacional.
- G_o = Transferencias No Condicionadas Sin Plazo Determinado.

⁴ Hunter, J.S.H. (1977). **Federalism and Fiscal Balance**. Camberra.

⁵ Shah, Anwar (1991). **The New Fiscal Federalism in Brazil**. World Bank Discussion Papers, No. 124, Washington, D.C.

⁶ Esta sección está basada totalmente en el trabajo del Prof. Gerold Krause Junk y Ms. Regine Müller. **Fiscal Decentralization**, preparado para el proyecto regional sobre Descentralización Fiscal (CEPAL/GTZ).

Gc = Transferencias Condicionadas Recibidas del Gobierno Federal o Nacional.

B = Empréstitos Netos de los Gobiernos Subnacionales.

Los valores de a, b, c, d, e, f están entre 0 y 1 y corresponden a ponderaciones que expresan el porcentaje de cada componente del ingreso controlado o fiscalizado por los gobiernos subnacionales.

Cuanto mayor sea el grado de influencia del gobierno subnacional, tanto menor será la ponderación (y viceversa). Por ejemplo, $a=0$ significa que los estados o entidades territoriales están en capacidad de adoptar decisiones de manera autónoma, sin injerencia del gobierno nacional o federal, a fin de modificar sus ingresos tributarios (T_o) según la preferencia de los votantes. Cuando d y e estén próximos a la unidad querrá decir que existe escaso poder de negociación respecto del gobierno nacional o federal. En tal caso, el nivel estatal o subnacional de gobierno a duras penas puede influir en el objetivo y esquema de los programas federales o nacionales en materia de transferencias intergubernamentales.

Por su parte, el coeficiente de equilibrio vertical (v) puede variar desde 0 hasta la unidad. Cuando su valor es cercano a 0 indica un desequilibrio vertical completo. Cuando el coeficiente (v) es cercano a la unidad puede interpretarse como una indicación de plena autonomía de los estados o entidades territoriales.

La determinación del coeficiente de equilibrio vertical puede ser de muy difícil estimación. Para eso requiere tener en primer lugar, un concepto claro de autonomía fiscal y en segundo lugar, una información más o menos detallada acerca de las normas constitucionales y legales, el poder decisorio intergubernamental y el poder de negociación de los estados que permiten estimar hasta qué punto cada nivel de gobierno controla cada una de las fuentes de ingresos tributarios.

Teniendo presentes los problemas para la estimación del coeficiente de equilibrio vertical, Hunter propone tres versiones simplificadas del coeficiente antes señalado:

1) En la hipótesis de que los impuestos estatales o territoriales (T_o , T_s) y los ingresos no tributarios de los gobiernos subnacionales (R) estén totalmente bajo su fiscalización (es decir, $a, b, c = 0$).

$$V_1 = 1 - \left[\frac{dGo + eGc + fB}{E} \right]$$

2) Suponiendo, además de lo expuesto en 1), que el gobierno federal o nacional tenga el control absoluto de las transferencias y préstamos de los estados (es decir $d, e, f = 1$).

$$V_2 = 1 - \left[\frac{Go + Gc + B}{E} \right]$$

3) En el supuesto de que el gobierno federal o nacional fiscalice solamente las transferencias condicionadas y los préstamos

$$V_3 = 1 - \left[\frac{Gc + B}{E} \right]$$

Es evidente que estos métodos de cuantificación del grado de dependencia financiera de los gobiernos subnacionales respecto del gobierno federal no ofrecen una información del todo satisfactoria. Las ponderaciones son altamente subjetivas. Además, los agregados utilizados en las fórmulas entrañan elementos que representan grados totalmente diferentes de autonomía descentralizada.

Ahora bien, si se desea contrastar empíricamente el llamado desbalance o desequilibrio fiscal vertical y horizontal de los niveles de gobierno subnacional, el punto de partida es sin duda la información o estadística fiscal y la homogeneidad en el tratamiento metodológico tanto de algunos conceptos y clasificaciones básicas como la misma uniformización de las cifras. En este aspecto es conveniente tener presente las limitaciones de las estadísticas fiscales al nivel internacional, particularmente las deficiencias de las fuentes de datos a nivel de los gobiernos subnacionales que como resultado hacen difícil y complejo.

De manera general y siguiendo las recomendaciones de los manuales internacionales⁷, se recomendaría la unificación de las estadísticas fiscales de los niveles subnacionales bajo una metodología

⁷ Se hace referencia tanto al **Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas** del FMI y al **Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas**.

comúnmente denominada de “operaciones efectivas” que como su nombre lo indica toma por un lado los ingresos efectivamente recaudados y los pagos efectivos en la respectiva vigencia fiscal. Dicho enfoque permite dar una visión más clara del impacto de las operaciones fiscales sobre el ingreso nacional y la demanda agregada. Igualmente facilita la compatibilidad de las cifras fiscales con las monetarias y cambiarias. Este tratamiento es relevante en el análisis económico con miras a estimar las determinantes del déficit o ahorro corriente de los niveles territoriales de gobierno y de otra parte de financiamiento. En el Anexo se presenta una forma general de ordenamiento de las variables para determinar el déficit fiscal a nivel de los gobiernos subnacionales o regionales⁸ y su financiamiento.

⁸ Los gobiernos regionales o subnacionales son parte de un conjunto de instituciones del sector público que “desarrollan actividades de producción de servicios no comerciales, principalmente para consumo colectivo y transferencias de ingreso”. Véase documento Serie Política Fiscal, del **Proyecto Regional de Política Fiscal**, página 14.

IV. BENEFICIOS POSIBLES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Un proceso de descentralización fiscal afecta de manera importante el funcionamiento de la economía, particularmente en lo referente a la asignación y provisión de bienes públicos locales, razón por la cual es útil analizar los principales argumentos en favor y/o en contra (beneficios y costos) para incorporarlos en la discusión central, que se sintetiza en cómo un proceso de esta naturaleza puede promover mejores resultados de la gestión pública en términos de los objetivos de eficacia, equidad y estabilidad.

Antes de examinar los posibles beneficios, es conveniente tener presente en el análisis los siguientes supuestos o hipótesis:

a) Algunos servicios públicos se limitan a determinadas subregiones de una economía en el sentido de que todos los beneficios son percibidos exclusivamente en la región en la que se presentan los servicios.

b) Los gastos e ingresos públicos necesarios para la prestación de estos servicios producen efectos totalmente en el ámbito de dicha región.

c) No se presentan problemas de distribución entre los niveles locales o interregionales que no puedan resolverse con facilidad.

Bajo los anteriores supuestos, resulta claramente ventajoso constituir jurisdicciones independientes para cada una de estas regiones y darles autonomía en cuanto a la prestación de estos servicios por las siguientes razones:

1) En general, la demanda en materia de bienes o servicios difiere de una región a otra debido a criterios de preferencia de los ciudadanos o

diferencias de ingresos. Por consiguiente, la prestación de servicios públicos a nivel regional debería también ser distinta. De esta manera, se considera que las jurisdicciones independientes o gobiernos regionales y locales tienen mucha mayor capacidad que el gobierno central para proporcionar esa oferta diferenciada.

2) Aún cuando la demanda de bienes públicos fuera similar en todas las regiones, se estima que las pequeñas jurisdicciones independientes o localidades están en mucho mejor posición de satisfacer estas demandas en razón de la cercanía que existe entre políticos y ciudadanos, lo que supone mayor grado de identificación de las necesidades básicas locales y mejor fiscalización o control en la ejecución de los proyectos. Sin duda, la introducción del mecanismo de elecciones para conocer las diferencias de los ciudadanos constituye una ventaja de la descentralización.

3) La equivalencia regional entre los gastos públicos y los impuestos recaudados puede también implicar un alto grado de equivalencia personal (tributación por beneficios). Ello hace que quienes demandan servicios públicos tendrán en cuenta el costo total o al menos marginal. De esta manera un financiamiento del gasto público que provenga de la misma localidad conduce a que las personas manifiestan o están dispuestas a revelar sus preferencias con mayor claridad. Asimismo, es menor el incentivo para la evasión tributaria en el sentido que se perciben más cercanos los beneficios de pagar impuestos.

4) La administración descentralizada, quizá funcione con mayor eficiencia (menores costos administrativos) que la administración central que requiere órganos delegados en las localidades, *vis a vis* el menor tamaño de las dependencias descentralizadas y su mayor conocimiento de las necesidades locales y características regionales.

5) La lucha por el poder político y las pequeñas dependencias puede causar menor daño que en las grandes. Las prácticas ilegales adquieren mayor transparencia, por tanto disminuye el riesgo de que el encargado de tomar las decisiones incurra en conductas discrecionales de muy baja aceptabilidad. Existe mayor probabilidad de incorporar para adaptarse a factores políticos externos de carácter temporal (por ejemplo, el aplazamiento de un gasto hacia futuros periodos electorales).

6) La diversidad regional permite la libertad de elección y de movilidad -al menos a empresas y hogares de carácter móvil-. En la mejor hipótesis, esto se traduce en la aglomeración de personas con preferencias

similares. El modelo de bienes públicos locales de Tiebout⁹ ofrece un excelente marco conceptual en este aspecto de las migraciones y tamaños de las localidades.

7) La autonomía regional y local lleva a competir por factores de producción y, por consiguiente, a un mejor suministro de los servicios públicos. Ello puede darse en un sentido estadístico (una división interregional más favorable del trabajo) y en un sentido dinámico (inicio de la creatividad y de las innovaciones económicas, inclusive en el sector público).

8) El componente político constituye una de las ventajas de la descentralización. Una política descentralizada en materia de hacienda pública contribuye a la práctica de la democracia. Ello puede ser benéfico sobre todo en países que carecen de una tradición democrática bien establecida.

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS FACULTADES EN MATERIA DE GASTOS E INGRESOS PUEDEN MEJORAR LA EFICACIA EN LA ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS EN EL SECTOR PÚBLICO

9) Aún cuando no se reconociera explícitamente ninguna ventaja económica evidente a la descentralización, la libre determinación de las dependencias de menor tamaño puede considerarse un valor en sí. Este es, al menos, el mensaje del llamado "principio de subsidiaridad", que prefiere lo individual a los colectivo.

10) Aún cuando una comparación abstracta revelara ciertas ventajas de una política descentralizada en materia de hacienda pública, quizá existan situaciones concretas que favorezcan la descentralización. Tal situación puede presentarse cuando el centralismo y la aglomeración son muy intensos y la hacienda pública descentralizada puede fortalecer algún "poder compensatorio". En cierta manera, este argumento se basa en la teoría del *second-best*.

A manera de síntesis, los gobiernos subnacionales desempeñan una importante función en la provisión de los servicios públicos básicos de índole local. En este contexto, como lo afirma el Informe para el Desarrollo (1988) del Banco Mundial¹⁰ dedicado al tema de las finanzas públicas, la descentralización de las facultades en materia de gastos e ingresos pueden

⁹ Tiebout, Charles M. (1956). **A Pure Theory of Local Expenditures**. Journal of Political Economy.

¹⁰ Banco Mundial (1988). **Informe para el Desarrollo**. Capítulo 7.

mejorar la eficacia en la asignación de los recursos en el sector público al permitir una estrecha correspondencia entre los servicios públicos y la multiplicidad de preferencias individuales y la equidad, mediante la vinculación más estrecha de los beneficios de los servicios y sus costos.

V. PROBLEMAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Al especificar las posibles ventajas de la descentralización fiscal en el capítulo anterior se formularon algunos supuestos que, examinados más de cerca, no son ciertamente realistas, al menos si su interpretación se hace en forma rigurosa. Debido a ello, la descentralización no es únicamente un instrumento político provechoso, sino que también crea problemas o dificultades que, de no resolverse con especial cautela, podrían convertir a la descentralización en un desastre político y económico en vez de producir todos los beneficios mencionados anteriormente.

En el marco de las funciones económicas del Estado, los problemas pueden considerarse fundamentalmente con arreglo a las funciones económicas de asignación y distribución (aún cuando en materia de descentralización estos dos aspectos parecieran mezclarse). Respecto a la función de estabilización, se tiene sin duda un amplio concepto que la política macroeconómica por sus objetivos implícitos (estabilidad de precios y alto nivel de empleo) se debe dejar al nivel central del gobierno, resultando en este caso irrelevante una discusión sobre un posible manejo descentralizado de dicha función. No obstante, es pertinente en el análisis tener presentes las relaciones entre el federalismo fiscal y la política macroeconómica, en términos de los posibles efectos no deseados al promover dichos procesos.

De esta manera, veamos rápidamente las dificultades que puedan presentarse con las funciones asignativa y de distribución y algunas consideraciones generales sobre los efectos macroeconómicos.

1. Asignación

A diferencia de los supuestos que se hacían para el análisis de los beneficios, las funciones de política fiscal, realizadas por una dependencia descentralizada, afectan a las personas que se hallan fuera de las fronteras de esa jurisdicción, ya sea a través de los propios servicios públicos o mediante el gasto público y la adquisición de los recursos financieros que acompañan cualquier suministro de bienes públicos. Pero si las llamadas

externalidades son inevitables, los problemas de asignación constituyen más bien una consecuencia cierta de la existencia de ciertos bienes públicos locales, en que definitivamente su producción y provisión eficiente está en el nivel intermedio o en el nivel nacional. Para clasificar los diferentes aspectos, habremos de distinguir entre dos tipos de problemas:

1.1. Problemas Relativos a las Externalidades Interjurisdiccionales

Si el suministro de bienes públicos, por parte de una dependencia descentralizada o gobierno local, produce efectos positivos directos sobre el bienestar de las personas situadas fuera de esa jurisdicción (o más concretamente, de las personas que no forman parte del electorado de dicha jurisdicción), muy seguramente los encargados de formular las políticas en esa jurisdicción no tendrán en cuenta estos efectos en materia de bienestar. Esto tiene validez, a no ser que las personas que se hallan fuera de la jurisdicción puedan ejercer cierto tipo de presión política o económica sobre esa jurisdicción o descubran algún plan compensatorio.

Una administración local o regional tendrá presente, por lo regular, beneficios y costos que se produzcan en su jurisdicción y no las externalidades que produce fuera de su territorio, en consecuencia, los

LO QUE PUEDE SUCEDER EN LA
REALIDAD ES QUE LAS DEPENDENCIAS
DESCENTRALIZADAS PRESENTEN UN
COMPORTAMIENTO OPORTUNISTA

bienes públicos pertinentes se suministrarán en montos inferiores a lo socialmente óptimos desde la perspectiva nacional y por tanto no es de esperar que se produzca una eficiente asignación de recursos. Lo que puede suceder en la realidad es que las dependencias descentralizadas presenten un comportamiento oportunista, bien conocido en la teoría de los bienes públicos como *Free Rider*. Quizá puedan llegar a suspender totalmente el suministro de ciertos bienes y especular en cuanto a que su propia población pueda tener libre acceso a estos bienes suministrados por otras jurisdicciones.

Las externalidades interjurisdiccionales intervienen no sólo en el suministro directo de bienes públicos, sino que también se presentan con los gastos públicos y su financiamiento, que son instrumentos necesarios en el proceso de oferta de bienes públicos. En lo que respecta a los gastos públicos, existe indudablemente una tendencia a que las jurisdicciones descentralizadas prefieran orientar estos gastos hacia los proveedores locales y a entablar, por consiguiente, la división interlocal o interregional del trabajo y las posibles economías de escala que se pueden derivar de la

coordinación entre localidades y de un determinado manejo centralizado para asegurar la mejor prestación de servicios. La razón de ello, de sobra conocida, radica en el desecho de todo efecto relativo al ingreso o el empleo fuera de los límites de las distintas jurisdicciones.

Adicional a los problemas de índole política que se refieren a las preferencias partidistas (clientelismo), la corrupción puede jugar un papel importante. Dicho fenómeno, naturalmente, no se limita a los sistemas descentralizados, pero la política financiera pública organizada de manera descentralizada, corre el riesgo de adquirir otras características discriminatorias. Quizá en un sistema descentralizado, si se considera en conjunto, existe menos discriminación que en uno centralizado a causa de una mejor fiscalización de las políticas por parte de la comunidad.

Las externalidades interjurisdiccionales constituyen también un problema importante en relación con la captación de todo tipo de fondos públicos. Una de las consecuencias negativas deriva del financiamiento crediticio, en especial si los créditos asumidos por las jurisdicciones descentralizadas y descontados finalmente por el banco central, aumentan la oferta monetaria, la tasa de inflación y desplazan las inversiones privadas. El endeudamiento de los gobiernos subnacionales debe aplicarse al funcionamiento de proyectos prioritarios de inversión que produzcan beneficios a través del tiempo, logrando de esta manera cierta equidad intergeneracional. Pero inclusive los derechos a los usuarios o tarifas de los servicios públicos básicos pueden tener efectos externos negativos, por ejemplo si se cobran de manera discriminatoria a todos los usuarios de otras jurisdicciones.

Pero es indudable que las externalidades más importantes se presentan en relación con la tributación. Si una jurisdicción centralizada puede escoger libremente la base tributaria y las tasas impositivas, puede caer en la tentación de "exportar" impuestos, es decir, transferir parte de la carga tributaria a personas que residen fuera de sus límites. Esto se hace tal como enseña la teoría de comercio internacional, utilizando el poder monopólico que tenga la región en cuestión, para modificar favorablemente la relación de intercambio. Asimismo, una región o provincia en un sistema descentralizado puede proceder de manera similar respecto del resto de la economía, si se da la circunstancia de ser el único proveedor de determinados productos o recursos naturales. Este comportamiento sería óptimo a nivel local, pero sub-óptimo a nivel nacional.

Un método más realista de mostrar ventajas a expensas de otras jurisdicciones consiste en ofrecer preferencias tributarias. Esto puede hacerse explícitamente abierto, a través del ofrecimiento de tasas más

**UN MÉTODO MÁS REALISTA DE
MOSTRAR VENTAJAS A EXPENSAS DE
OTRAS JURISDICCIONES CONSISTE EN
OFRECER PREFERENCIAS TRIBUTARIAS**

bajas o de manera indirecta, por ejemplo mediante una administración muy favorable de los impuestos desde el punto de vista de los contribuyentes.

La rivalidad en materia tributaria entre dependencias fiscales descentralizadas puede llevar ciertamente a resultados absolutamente diferentes. En la mejor hipótesis, obliga a las entidades territoriales a ser eficientes¹¹. En el peor de los casos puede llevar a las jurisdicciones en competencia a la ruina financiera.

1.2. Problemas de las Migraciones

Una de las ideas fundamentales, de la descentralización fiscal, consiste en ofrecer al sector privado diversos conjuntos de medidas de políticas, entre los cuales pueden elegir el que más convenga a sus intereses particulares. Si un hogar o una empresa particular no puede lograr que cambien favorablemente las políticas fiscales de la comunidad, optarían en principio por emigrar a un lugar donde sus preferencias se encuentran mejor representadas. Frecuentemente la sola amenaza de emigrar contribuye a cambiar la política fiscal de la municipalidad.

La capacidad de migración o de movilidad geográfica de las personas ha sido tratada teóricamente por Tiebout¹² en su modelo de bienes públicos locales, que plantea que a diferencia de los bienes públicos nacionales (donde se debe aceptar las soluciones que entrega el proceso político) en el caso de los bienes públicos locales existe un mecanismo tipo mercado que permite lograr una mayor eficiencia.

Siendo conscientes de las restricciones del modelo de Tiebout, las migraciones en el marco de un sistema descentralizado, crean también muchos otros problemas. De hecho, a cada contribuyente le conviene básicamente vivir (trabajar o producir) en un lugar donde vivan (trabajen o produzcan) muchas personas adineradas, debido a su gran capacidad y disposición de pagar por los bienes públicos. En este caso, el impuesto o precio que tendrá que pagar será relativamente bajo (por cada centavo de

¹¹ Kenyon, D.A. and Kincaid J. (1991). **Competition among States and Local Governments**. The Urban Institute Press, Washington.

¹² Tiebout, Charles (1956). Op.cit.

impuesto pagado recibe a cambio bienes públicos en grandes cantidades o de alta calidad y tiene que pagar relativamente poco por determinado suministro) y como consecuencia las personas acaudaladas, por efectos de la congestión y segregamiento, tratarán de aislarse, lo que de hecho consiguen muy fácilmente si la política fiscal descentralizada les brinda la oportunidad.

Los *ghettos* de la gente pobre constituyen, entonces, sencillamente la otra cara de la moneda. Naturalmente, la fundación de clubes privados es siempre una alternativa a los asentamientos exclusivos. Estas estrategias para impedir la inmigración de los pobres, pueden aplicarse de distintas maneras y van desde las restricciones en materia de viviendas hasta la prestación muy exclusiva y limitada de servicios públicos.

Un tema de importancia que surge necesariamente del planteamiento anterior, es el del tamaño de las localidades, el cual ha sido tratado por Buchanan¹³ en la llamada "Teoría de los Clubes", que aplicada a los gobiernos locales presenta problemas, puesto que las restricciones de migraciones de una parte de los ciudadanos de una localidad entraría en conflicto con la supuesta movilidad de personas que debe existir en un país de tradición democrática.

Si se considera que una de las funciones principales de la política fiscal consiste en ofrecer protección contra la ruina económica personal, entonces la comunidad que esté dispuesta a ofrecer más seguridad que las otras, será un gran atractivo para las personas afectadas por una gran desgracia económica. Para evitar este tipo de fenómeno (*New York City Effect*), cabe prever que las comunidades ofrezcan menos seguridad que las que convendría asignar.

2. Distribución

Según una opinión ampliamente aceptada, la función distributiva no debe ser susceptible de descentralización. Esto no constituye una postura evidente ya que los argumentos principales en favor de la descentralización, en especial una orientación rigurosa hacia las preferencias individuales y un alto grado de transparencia de la política pública y sus efectos, no tienen menos validez en el ámbito de la distribución que respecto de cualquier otra política. Al contrario, los ciudadanos de las distintas comunidades pueden opinar de manera

¹³ Buchanan, James M. (1965). *An Economic Theory of Clubs*.

diferente acerca de los programas de redistribución de ingresos y probablemente las personas que viven en una pequeña jurisdicción se interesen mucho más en la suerte económica de sus conciudadanos que la gente que vive en un estado en donde dichos programas son diseñados desde el nivel central.

Pero al menos toda política de distribución sustancial se enfrentaría a graves problemas. Si las comunidades decidiesen este tipo de programas, por ejemplo, pagos provisionales o transferencias reales a los habitantes de menores ingresos, cabría esperar una atracción automática de personas "pobres" y una salida de personas que pueden pagar, reflejándose la desigualdad "riqueza y pobreza" en el espacio territorial de un país. Este comportamiento que se diera entre distintas localidades incentivaría a una migración económicamente ineficiente, con futuros problemas financieros a los gobiernos que tengan mayores programas redistributivos.

En razón de lo anterior, es conveniente que el gobierno a nivel central tenga a su cargo este tipo de programas redistributivos, permitiendo reflejar el interés de la mayoría de las localidades y personas de un país, *vis a vis* los deseos de una determinada localidad. Las dependencias descentralizadas solamente pueden actuar sobre la base de normas más o menos uniformes e introducir ocasionalmente algunas correcciones adicionales donde sea necesario.

Pero aún cuando la política en materia de distribución sea una cuestión medular, es probable que la descentralización de otras responsabilidades fiscales ocasione problemas de distribución. Ello se debe a que la distribución entre las propias dependencias autónomas descentralizadas se convierten en un asunto de importancia.

Esto no resulta obvio. Los ingresos de las dependencias fiscales descentralizadas pueden reflejar básicamente situaciones económicas locales o regionales. De manera que si se acepta hasta cierto punto la desigualdad interlocal o interregional del ingreso privado ¿por qué no aceptar la desigualdad del ingreso público? Hay varias respuestas posibles al respecto.

a. La igualdad de suministro de bienes y servicios públicos quizá se considere un objeto más fundamental que la igualdad del ingreso privado.

b. Se considera que la igualdad de la oferta de bienes públicos es más fácil de lograr que la igualdad del ingreso privado (una razón posible es quizá que la carga excesiva de la redistribución puede ser menor).

c. La equidad en el suministro de la oferta de bienes públicos constituye un instrumento importante para lograr, por así decirlo, a posterior la nivelación del ingreso privado individual.

De modo que aún cuando la desigualdad interlocal o interregional de la redistribución del ingreso sea un simple reflejo de las diferencias del ingreso privado, quizá no se considere tolerable. Cualesquiera que sean las bases impositivas asignadas a un nivel fiscal, es muy probable que la recaudación tributaria difiera de una jurisdicción a otra, sin importar la medida de regulación o nivelación que se utilice (por ejemplo, por habitante), a no ser que la recaudación tributaria se distribuya desde el comienzo sobre una base *per cápita*. Los problemas no adquieren menor importancia si es preciso tener en cuenta distintas necesidades y las rentas públicas se utilizan deliberadamente para desarrollar actividades privadas en regiones atrasadas. Hasta el momento, la descentralización escasamente ha podido alcanzar resultados deseables.

LA MAYOR CAPACIDAD DE AHORRO DE
LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES Y
LA GENERACIÓN DE DÉFICIT EN SUS
FINANZAS, PROMUEVEN EL USO
EXCESIVO DEL ENDEUDAMIENTO

3. Descentralización Fiscal y Efectos Macroeconómicos

Partiendo de un consenso general sobre la responsabilidad del gobierno nacional o federal en el manejo de la función de estabilización, resulta conveniente hacer una breve mención de algunos de los efectos no deseados que puede generar un proceso de descentralización fiscal que impiden el cumplimiento de las metas macroeconómicas. Veámos algunas de las principales razones que pueden ilustrar dicha problemática.

En primer lugar, el aumento significativo de las transferencias intergubernamentales, si bien aumentan posiblemente el nivel de gasto local -con gran incertidumbre desde el punto de vista de la eficiencia del gasto público-, pueden acentuar el déficit fiscal del gobierno nacional. Lo anterior puede ser aún más crítico si el diseño del sistema de transferencias no conlleva criterios explícitos y transparentes que promuevan la eficiencia, el esfuerzo fiscal y la equidad en la asignación de recursos y provisión de bienes públicos.

Por otra parte, la mayor capacidad de ahorro de los gobiernos subnacionales y la generación de déficit en sus finanzas, promueven el uso excesivo del endeudamiento en algunos casos de difícil control por el nivel central, que conduce a efectos perversos desde el punto de vista de la estabilidad macroeconómica e igualmente serias restricciones en la misma gestión financiera local. La experiencia reciente, muestra la conveniencia de introducir severas restricciones sobre la capacidad y volumen de endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

El incremento sustancial de otro tipo de ingresos como las participaciones y/o sesiones de rentas nacionales o algunos extraordinarios y transitorios en el tiempo, como son las llamadas "regalías", que a su vez cuentan con bastante discrecionalidad en su uso, sin duda pueden generar mayores presiones de gasto con efectos no deseados sobre la política macroeconómica.

Si a esto se le suma un uso ineficiente de los recursos -baja rentabilidad o mala calidad de la inversión- las implicaciones macroeconómicas podrían ser aún peores.

El ejercicio de transferir competencias y recursos, es bastante complejo y por lo general -por lo menos en su fase inicial- conlleva a graves repercusiones fiscales para el gobierno nacional. En la práctica no se da un proceso simultáneo de transferencias de competencias y recursos, lo que obedece a diversas razones, entre otras de tipo institucional, políticas, económicas y técnicas que imposibilitan un resultado fiscal por lo menos neutral y, por el contrario, derivan costos netos adicionales para las finanzas nacionales. Sin embargo, las expectativas son -frente a este posible desbalance inicial- que una vez superada la etapa de transición de este proceso conlleva que se asuman efectivamente las nuevas competencias por parte de los gobiernos subnacionales, y por otra se reduzca el nivel del gasto del gobierno nacional. No obstante, los resultados de la experiencia latinoamericana hasta ahora, son poco alentadores.

VI. RECOMENDACIONES

Al igual que toda medida de carácter económico, en una decisión a favor o en contra de la descentralización se deben tener en cuenta las ventajas y los inconvenientes y debe encontrarse, si es preciso, un camino óptimo intermedio. A continuación, se examinan algunos elementos de las estrategias de descentralización que podrían conducir muy posiblemente a la consecución de mayores beneficios netos en la gestión pública.

1. Especificación de las Funciones o Competencias de índole Descentralizada

La piedra angular de todo esquema de descentralización es la especificación de las competencias de la política fiscal de carácter básicamente no centralizado. Naturalmente, en una economía hay una dependencia mutua de todos los factores y, por consiguiente, puede ser difícil descubrir una medida fiscal en una sola dependencia descentralizada, que no ejerza algún efecto fuera del territorio de dicha jurisdicción, bajo esta hipótesis bastante restrictiva no existirían mayores ventajas para la descentralización. Ahora bien, las distintas circunstancias que se dan en la práctica reafirman por el contrario, la conveniencia de especificar las competencias de carácter descentralizado por razones como las siguientes:

a) Varias de las funciones públicas, aunque producen algunas externalidades cuando las ejercen dependencias descentralizadas, son básicamente de carácter descentralizado porque las externalidades tienen escasa importancia.

b) Desde el punto de vista normativo, algunas externalidades interjurisdiccionales carecen sencillamente de influencia porque son producto de las actividades de una comunidad, es decir, asuntos de su propia incumbencia. Por ejemplo, el sistema de enseñanza básica de una comunidad quizá no sea del agrado de los integrantes de otras comunidades, pero se supone que esto no les compete.

De modo que, en definitiva, el que una función o competencia se considere de índole centralizada o descentralizada no constituye simplemente un asunto de naturaleza técnica, sino que también intervienen indudablemente algunos juicios de valores.

Si se examina la experiencia de diversos países se descubre una variada gama de funciones o competencias de índole central y descentralizado (niveles intermedios y locales). Entre las primeras figuran generalmente: la defensa, las relaciones exteriores, el comercio internacional, la moneda y la banca, el seguro de desempleo y la seguridad social, el transporte aéreo, las telecomunicaciones, entre otras.

Entre las competencias o responsabilidades descentralizadas, se tiene por un lado el nivel intermedio (departamental, provincial, estadual o regional) donde figuran, por lo general, las que tienen que ver con la enseñanza universitaria, y el transporte por carretera, entre otros. En cuanto a las responsabilidades locales se incluyen principalmente la enseñanza básica y media, el transporte interurbano, la vivienda, los servicios de agua potable y alcantarillado, los puentes, la atención de salud de carácter preventivo, el alumbrado público, la electricidad, los servicios policiales, los parques, la protección contra incendios, la eliminación de desechos y la zonificación, entre otros.

Algunas competencias se consideran como tareas conjuntas de dos o más niveles. Entre ellas se mencionan la enseñanza universitaria, el medio ambiente y recursos naturales, la salud, el bienestar social, los recursos naturales, la promoción industrial y el desarrollo agrícola.

SIEMPRE HABRÁ BIENES PÚBLICOS

EMINENTEMENTE LOCALES

En síntesis, siempre habrá bienes públicos eminentemente locales, otros cuyas externalidades interjurisdiccionales amerite la participación del nivel departamental y/o provincial y otros en que definitivamente su producción y provisión eficiente esté en el nivel nacional.

2. Delimitación de las Jurisdicciones

En muchos países las jurisdicciones de los niveles inferiores están delimitadas de antemano y probablemente -o prácticamente- no pueden variar. En ese caso, la descentralización fiscal tiene que basarse en esa

estructura existente. En otros países, quizá puedan reestructurarse las jurisdicciones existentes, posiblemente mediante la separación o fusión de las distintas jurisdicciones. Pero el costo enorme de tal transformación no es insignificante. Con base en lo que muestra la experiencia, toda reestructuración de las jurisdicciones presupone compensaciones importantes y pagos secundarios para vencer la resistencia política. Si la reestructuración es posible, se recomendaría ceñirse a las siguientes normas básicas:

a) Hasta donde sea posible, el territorio de una jurisdicción deberá abarcar el ámbito de efectividad de cualquier función realizada en esa jurisdicción. Por consiguiente, la delimitación de las dependencias descentralizadas será tanto más pequeña cuanto más estrecho sea el ámbito de efectividad de las funciones asignadas de manera descentralizada.

b) Es preciso también tener en cuenta el factor producción. Las jurisdicciones no deben ser demasiado pequeñas, de tal forma que impidan utilizar economías de escala en la producción de bienes y servicios públicos. Pero, naturalmente, no es necesario que cada comunidad ofrezca una gama completa de todos los bienes locales. Las comunidades pueden cooperar entre sí y realizar algún tipo de división del trabajo.

c) Por otra parte, las dependencias descentralizadas tampoco deben ser muy grandes. La razón de ser de la descentralización fiscal reside en la estrecha relación entre políticos y ciudadanos a fin de que la fiscalización de las políticas y la observación de las preferencias puedan efectuarse con mayor facilidad y eficiencia.

d) En lo posible, la delimitación de las jurisdicciones debe tener en cuenta los asentamientos existentes de personas con preferencias similares. La mejor manera de lograrlo consiste en utilizar los vínculos históricos y culturales como criterios principales de delimitación de las nuevas demarcaciones políticas.

e) La estructura general de un nivel deberá ser "equilibrada" en el sentido de que cada jurisdicción no sólo es viable, sino que también puede desempeñar una función propia en el conjunto de todas las jurisdicciones del mismo nivel.

3. Vinculación entre Plena Autonomía en Materia de Gastos y Autonomía de las Funciones

Si se ha dotado a una jurisdicción descentralizada de plena autonomía respecto de la ejecución de determinadas funciones, lo apropiado sería la total autonomía en relación con los gastos respectivos. De manera más concreta: la jurisdicción descentralizada, al realizar una de sus funciones, deberá tener la libertad de decidir si se ha de incurrir en definitiva en gastos públicos y en qué cantidad y con qué propósito. Ello asegura la flexibilidad de la oferta pública según los cambios potenciales de las preferencias de los electores e incentiva el ahorro en la utilización de los recursos. En principio, tal "autonomía en materia de gastos" es una condición necesaria para la ejecución eficiente de las funciones descentralizadas.

Como se dijo anteriormente, siempre existe, por otra parte, el riesgo de que los contratos públicos discriminen en favor de los proveedores locales. Por consiguiente, parece necesario que se establezcan normas para invitar a la presentación de propuestas de un proyecto y que las autoridades de los niveles superiores ejerzan una fiscalización mínima.

ES EVIDENTE QUE NINGUNA
JURISDICCIÓN EN PARTICULAR PUEDE
EJERCER PLENA AUTONOMÍA EN
RELACIÓN CON LOS GASTOS TOTALES

Otro de los problemas se presenta en el caso de la existencia de externalidades positivas en el suministro de determinados bienes y servicios públicos descentralizados. En tal caso, la repartición del costo entre las distintas jurisdicciones parece ser un instrumento adecuado. Es evidente, entonces, que ninguna jurisdicción en particular puede ejercer plena autonomía en relación con los gastos totales. Además, desaparece hasta cierto punto la autonomía respecto de determinadas funciones y la autonomía en relación con los gastos correspondientes.

La solución puede hallarse de dos maneras distintas: se podría, en primer lugar, dividir también las responsabilidades en cuanto a la ejecución de las funciones y hacer que determinadas tareas se convirtieran en una "función conjunta" de dos o más jurisdicciones (por ejemplo, el nivel superior fija las normas y el nivel inferior actúa libremente dentro de los límites de dichas normas). Entonces se produciría en cierta manera una nueva correspondencia de responsabilidades respecto de funciones y gastos. El precio, naturalmente, sería una mezcla de responsabilidades políticas, lo que de nuevo entraña el peligro de la ineficiencia.

La segunda solución es justamente a la inversa: en situaciones de participación en los gastos, una de las jurisdicciones involucradas asumiría la máxima responsabilidad en relación con todo el proyecto y la contribución financiera de las otras jurisdicciones se reglamentaría más o menos según determinadas normas para protegerlas de la política con fines electorales.

4. Sistema de Financiamiento Descentralizado

La ejecución de funciones y determinación de gastos en un contexto descentralizado resulta indudablemente inútil si los gobiernos subnacionales no cuentan con los recursos financieros correspondientes. Existen ciertamente distintas posibilidades de financiación de los gobiernos regionales y locales, ninguno de los cuales está exento de problemas. A continuación, se presenta, en primer lugar algunas normas generales en materia de recursos descentralizados y en segundo lugar, se hacen algunas consideraciones sobre la conveniencia de los distintos sistemas de financiación pública. Más adelante se examinarán las posibles ventajas e inconvenientes de los distintos sistemas tributarios en un sistema fiscal de múltiples niveles.

a) Normas Generales en Materia de Financiamiento Descentralizado

1. La que parece ser una condición trivial, es quizás la más difícil de cumplir: el financiamiento descentralizado debe ser suficiente para financiar los gastos corrientes o de funcionamiento del nivel correspondiente. De no ser así, la descentralización es indiferente y se vuelve rápidamente ineficiente. La suficiencia de los recursos presupone que las dependencias descentralizadas puedan acceder de alguna manera a una base impositiva importante.

2. Una de las premisas del federalismo y/o financiamiento descentralizado reside en que si por un lado se permite a los individuos con similares preferencias agruparse y decidir el nivel de gasto asociado a determinada demanda de bienes públicos locales, de la misma manera y en virtud de la corresponsabilidad fiscal debe permitirse ajustar la estructura de los ingresos con un margen más amplio de libertad, particularmente en las fuentes de ingresos provenientes de los impuestos propios y tarifas y/o cargos a los usuarios.

3. El financiamiento descentralizado debe guardar cierta relación con el crecimiento y mostrarse estable ante las fluctuaciones económicas.

Esa condición garantiza la estabilidad financiera de las dependencias descentralizadas en el largo y el corto plazo. En otros términos debe ser fiscalmente autosostenido y consistente con las políticas nacionales de estabilización y crecimiento. Esto último es importante porque no se deberá imponer a las dependencias fiscales descentralizadas la carga de políticas de estabilización.

4. Las rentas descentralizadas deben reflejar de alguna manera el aporte de las dependencias descentralizadas al desarrollo económico local o regional. Dicha condición presupone la posibilidad de crear los incentivos adecuados para los sectores privado y público. Los hogares y firmas tienen una idea aproximada del costo de los bienes y servicios públicos y pueden obligar al gobierno a mostrar un interés activo en el desarrollo económico local o regional.

5. La recaudación de las rentas descentralizadas no debiera causar efectos graves fuera de los límites de las jurisdicciones. La razón para establecer esta condición consiste en limitar la ineficiencia de las externalidades y proteger a las comunidades de los efectos adversos que pueda tener la rivalidad en materia de recaudación.

Los niveles subnacionales, particularmente las localidades, deberían gravar aquellas bases que tuvieran una baja movilidad interjurisdiccional. En consecuencia, los impuestos que tienen una base fija -por ejemplo, la propiedad- parecen ser más eficaces que los tributos que gravan los bienes móviles -por ejemplo, el capital-, que podrían escapar con facilidad y socavar, por consiguiente, todo esfuerzo importante en materia tributaria.

UN CRITERIO ADICIONAL EN FAVOR DE

UN SISTEMA DE FINANCIAMIENTO

DESCENTRALIZADO, ES LA

POSIBILIDAD DE PROMOVER CIERTO

GRADO DE EQUIDAD TERRITORIAL

6. Un sistema de rentas descentralizada además de ser tangible, predecible y transparente, debe proveer incentivos para una mayor autonomía y responsabilidad (*accountability*) ante las comunidades de los gobierno subnacionales.

7. Un criterio adicional en favor de un sistema de financiamiento descentralizado, es la posibilidad de promover cierto grado de equidad territorial o interregional entre las distintas dependencias de un nivel descentralizado. Las rentas de las jurisdicciones descentralizadas, particularmente las provenientes de las transferencias fiscales, deben promover los criterios de eficiencia y equidad en la movilización y asignación de recursos.

b. Adecuación y fortalecimiento de las finanzas subnacionales

Como lo anota el informe para el desarrollo (1988) del Banco Mundial, mediante el fortalecimiento de las finanzas de los gobiernos subnacionales se puede mejorar la eficacia del sector público y reducir la necesidad de las transferencias intergubernamentales para otros propósitos de política como se verá más adelante.

Teniendo presente la diversidad de instrumentos financieros con que cuentan los distintos niveles de gobierno (impuestos, tasas y/o recargos, crédito, coparticipación de impuestos, transferencias intergubernamentales, etcétera), es conveniente mencionar que algunos de ellos refuerzan preferentemente la capacidad y autonomía fiscal, mientras que otros tratan de resolver el problema de los desequilibrios verticales y horizontales. En fin, son múltiples los propósitos que deben estar articulados y resueltos bajo los principios básicos de la eficiencia, la equidad y una mayor responsabilidad de los gobiernos subnacionales en su gestión.

De esta manera y teniendo presente el conjunto de recursos financieros de que disponen los gobiernos subnacionales y del balance o combinación adecuada de estos, se enuncian a continuación algunos de los criterios básicos que deben orientar la obtención de los mismos.

La corresponsabilización fiscal entendida tanto como una mayor autonomía fiscal en el campo de los ingresos, como en su concepción relativa al cumplimiento del principio de equivalencia fiscal, recomienda el empleo de los impuestos y las tarifas y/o cargos como instrumentos fiscales que promueven una correcta asignación de recursos entre usos públicos y privados. Lo anterior también implica la búsqueda de impuestos transparentes, cuya carga fiscal sea claramente percibida por los contribuyentes.

Los impuestos teóricamente deben transmitir correctamente las señales de costos y beneficios recibidos de los bienes públicos a través de la carga fiscal soportada (principio de equivalencia fiscal). Los gravámenes constituyen ciertamente recaudaciones descentralizadas apropiadas, siempre y cuando su concepción se ajuste a las condiciones mencionadas en el literal anterior. La satisfacción de dichos criterios no sólo depende del tipo de impuestos que sirven como fuentes de recaudación descentralizadas, sino también en la influencia que las distintas dependencias descentralizadas ejercen sobre las bases tributarias y las

tasas impositivas (autonomía fiscal). Una vez más, ello está determinado por el sistema tributario general, que reglamenta las relaciones entre los distintos niveles fiscales.

Las tarifas o cargos que se cobran a los usuarios deberán al menos satisfacer las condiciones 2 a 5 del numeral anterior. Asimismo, deben establecer una estrecha relación entre la actividad económica privada y las rentas públicas, porque es de suponer que las actividades del sector privado exigen servicios públicos acordes con su propia actividad económica. Deben utilizarse como un instrumento de financiación de la provisión de bienes públicos locales que reflejen el costo de producción y el beneficio de dichos bienes. Obedecen, en cierto modo, al principio del beneficio, sobre el cual el sistema de tarifas deberá ser equitativo y, por consiguiente, es poco probable que produzcan externalidades importantes. Además, son claramente visibles. Podrían traducirse en una desigualdad de rentas en el plano interlocal (o interregional), pero esa circunstancia reflejaría simplemente las distintas demandas en materia de servicios públicos.

Si los beneficios de los locales se extienden a otras jurisdicciones e inclusive a nivel nacional, la financiación no puede darse exclusivamente con cargas a usuarios e impuestos, sino que hace indispensable la utilización de las llamadas transferencias intergubernamentales, instrumento de financiación de los gobiernos subnacionales que viene teniendo importancia creciente dentro de la estructura de los sistemas fiscales y cuyo diseño involucra distintos criterios, entre los que vale la pena mencionar la equidad fiscal vertical y horizontal, la garantía a los niveles subnacionales para la prestación de un nivel mismo de servicios básicos y la consecución de objetivos de política económica de carácter general, entre otros.

**POR CONSIGUIENTE, ES
RECOMENDABLE QUE EL NIVEL
INTERMEDIO FISCALICE Y RESTRINGA
EN BUENA MEDIDA EL
FINANCIAMIENTO DE CRÉDITO DEL
NIVEL LOCAL**

El crédito, si bien constituye en principio un mecanismo apropiado de financiación de inversiones prioritarias de los gobiernos subnacionales, constituye por la experiencia de varios países el recurso financiero menos apropiado para los niveles inferiores en la jerarquía fiscal, ya que es probable que cause

efectos adversos al equilibrio fiscal macroeconómico. Por consiguiente, es recomendable que el nivel intermedio fiscalice y restringa en buena medida el financiamiento de crédito del nivel local; a su vez, el nivel intermedio deberá abstenerse voluntariamente de otorgar importantes financiamientos crediticios y/o someterse a las restricciones de parte del nivel central.

5. Elección del Régimen Tributario Adecuado

La asignación de impuestos en un sistema fiscal de múltiples niveles puede hacerse en principio con arreglo a tres sistemas diferentes:

1. Separación de impuestos.
2. Repartición de impuestos.
3. Imposición de sobretasas

a) Separación de Impuestos

En un sistema de separación de impuestos, cada nivel fiscal decreta sus propios tributos. Pero este aspecto se refiere únicamente a la distribución de la recaudación fiscal y deja básicamente sin resolver la cuestión de saber qué nivel tiene competencia para decidir en materia de leyes tributarias y cuál está a cargo de la administración de los impuestos.

Sin embargo, si este sistema se compara con los otros dos regímenes tributarios -que se analizarán más adelante- la separación de impuestos presenta la mayor posibilidad de que las dependencias descentralizadas tengan facultad para administrar la base tributaria y las tasas impositivas e inclusive para crear nuevos impuestos. De modo de que todos los regímenes tributarios de una economía fiscalmente descentralizada, la separación de impuestos es la que presenta intrínsecamente la mayor vocación hacia la descentralización. Lo menos que puede decirse es que en caso de que la legislación tributaria fuera un asunto reservado a nivel central, se trataría sólo de un medio fácil de delegar algunas facultades legislativas en los niveles descentralizados.

No obstante que la separación de impuestos es aparentemente una buena opción desde una perspectiva de descentralización fiscal, hay varios aspectos que invitan a reconsiderar esta primera impresión. En primer lugar, se sabe por experiencia que en un proceso de descentralización dirigido desde el nivel central, este se reserva para sí todas las bases tributarias más importantes, lo que puede conducir, a su vez, a una ínfima descentralización de los ingresos en donde son evidentes las limitaciones de la tributación regional y/o local por su reducido potencial recaudatorio. Inclusive si los gobiernos subnacionales llegan a poseer una estructura impositiva relevante nunca podrán tener la seguridad de que tarde o temprano no se vean privados de elementos sustanciales de la base

tributaria, ya que el nivel central siempre se deja tentar por el deseo de otorgar rebajas de impuestos a expensas de los otros niveles.

En la medida en que las dependencias descentralizadas tengan demasiadas facultades legislativas y administrativas, puede que ello no resulte benéfico para la economía en general ni para las propias dependencias descentralizadas. La estructura tributaria general se puede volver confusa y de difícil comprensión para el contribuyente particular. La tasación para fines impositivos se vuelve onerosa para cada contribuyente y para la administración de los impuestos.

El problema más grave tiene que ver con la rivalidad en materia de impuestos. Como se dijo anteriormente, la competencia tributaria es un asunto delicado. En la mejor hipótesis, se puede convertir en la fuerza impulsora para alcanzar eficiencia e ingeniosidad. En el peor de los casos, empujará a las dependencias descentralizadas a una lucha desastrosa para obtener las mejores bases tributarias. Si se busca cómo lograr lo primero e impedir lo segundo, la competencia en materia tributaria deberá limitarse a muy pocos instrumentos, quizá a una sola tasa impositiva de un impuesto sobre una base más bien fija (por ejemplo, la propiedad inmobiliaria).

b) Repartición de Impuestos

La repartición de impuestos se refiere básicamente a la distribución de la recaudación tributaria general entre dos o más niveles. Pero implícitamente priva también a las dependencias descentralizadas de toda facultad legislativa directa. No sólo es preciso determinar las proporciones de manera uniforme (es decir, centralmente), sino también las bases tributarias y las tasas impositivas, ya que de otra manera el sistema no funcionaría, aunque un nivel centralizado en conjunto, (por ejemplo, a través de un órgano representativo) pudiera participar en el proceso de legislación tributaria.

De manera que, a diferencia de la separación de impuestos, un sistema de repartición de impuestos parece no dejar margen a la autonomía tributaria del nivel descentralizado. Pero ello no significa que los niveles descentralizados no puedan ejercer influencia alguna sobre la recaudación tributaria. Si se considera la recaudación tributaria como el producto del "precio" y "monto" de los impuestos, las dependencias descentralizadas no pueden influir en aquél pero decididamente pueden hacerlo sobre éste. Lo que pueden hacer y hagan dependerá de la manera de distribuir la recaudación tributaria entre las distintas dependencias.

La forma "natural" de distribuir la proporción de impuestos de un nivel entre las jurisdicciones que constituyen dicho nivel consiste en dejar las respectivas recaudaciones tributarias en el lugar donde se producen. Pero para la mayoría de los impuestos, la recaudación local o regional de un impuesto no tiene mucho que ver con su origen económico, que podría constituir una base más adecuada para su distribución. Pero ¿dónde se origina un impuesto?, ¿se trata del lugar donde se producen los bienes que generan ganancias o donde se venden o inclusive donde vive el productor?

**PARA LA MAYORÍA DE LOS
IMPUESTOS, LA RECAUDACIÓN LOCAL
O REGIONAL DE UN IMPUESTO NO
TIENE MUCHO QUE VER CON SU
ORIGEN**

En la práctica, este tipo de asuntos debe resolverse de una manera pragmática. En consecuencia, en vez de asignar la recaudación tributaria con base en una teoría bien elaborada sobre el origen local, es preferible examinar las consecuencias de los distintos sistemas de distribución de impuestos.

En realidad, se pueden encontrar muchas fórmulas distintas de asignación. En Alemania, por ejemplo, el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) en la medida de que su recaudación va a los estados, se distribuye básicamente por habitante, con un factor de densidad que favorece las regiones densamente pobladas. Estos factores se utilizan también en otros países (por ejemplo Australia y Suiza), pero en este caso con el efecto contrario, favorecen las áreas escasamente pobladas. La distribución por habitante, naturalmente, hace que la determinación del número de personas sea una operación rentable y cabe pensar especialmente que las pequeñas comunidades se muestren ávidas de reconocer la residencia si la asignación tributaria se hace aplicando la norma por habitante.

Otras fórmulas posibles de asignación tienen en cuenta el ingreso (ponderado o no ponderado), el capital real, el volumen (ventas), el valor agregado y las necesidades (que se definirán de distintas maneras) tanto en el plano local como regional.

La repartición de impuestos, en definitiva, no se opone a la fijación de incentivos a las dependencias fiscales descentralizadas. Dependiendo de las normas de distribución de impuestos, las comunidades pueden dedicarse a todo tipo de políticas fiscales activas. Lo que no pueden hacer es cambiar las leyes tributarias (por ejemplo, adaptar las tasas impositivas a las preferencias especiales de sus ciudadanos). En consecuencia, si una comunidad (estado o provincia) logra con mucho éxito atraer

contribuyentes, no puede distribuir la recaudación tributaria resultante a través de una disminución de las tasas impositivas. Por el contrario, se ve obligada en cierto modo a mantener un nivel elevado -posiblemente ineficiente- del gasto público.

De manera que mientras la separación de impuestos entraña el riesgo de una utilización excesiva de las medidas tributarias descentralizadas, la repartición de impuestos -si bien ciertamente no impide la adopción de estrategias fiscales ingeniosas- carece de un instrumento indispensable: el medio de modificar el "precio de los impuestos". Ello parece hacer de la búsqueda de un sistema intermedio la solución ideal.

c) Imposición de Sobretasas

LA IMPOSICIÓN DE SOBRETASAS	La imposición de sobretasas implica un sistema en el cual el nivel central fija todas las normas tributarias para satisfacer sus propias necesidades, en tanto que las jurisdicciones descentralizadas tienen el derecho de imponer sobretasas. En cierto modo, el nivel central está dispuesto a permitir que determinados gravámenes descentralizados "cabalguen" sobre sus propios impuestos.
IMPLICA UN SISTEMA EN EL CUAL EL	
NIVEL CENTRAL FIJA TODAS LAS	
NORMAS TRIBUTARIAS PARA	
SATISFACER SUS PROPIAS	
NECESIDADES	

Con arreglo a tal sistema, los gobiernos subnacionales no tienen el derecho de administrar las bases tributarias (aunque pueden, naturalmente, al igual que en los otros dos sistemas, atraer actividades privadas pertinentes para la generación de impuestos), pero tienen la potestad de modificar la tasa impositiva general y ajustar, de ese modo, la carga tributaria a las preferencias de sus ciudadanos. El otorgamiento de este tipo de ejercicio tributario debe conducir en principio a una cierta disminución de las transferencias intergubernamentales del nivel central hacia los niveles de gobierno que están facultados para establecer la imposición de recargos.

Si bien, este tipo de sistema o arreglo tributario no permite acceder al nivel óptimo de descentralización fiscal, puesto que los gobiernos subnacionales no son discrecionales sobre la determinación y administración del gravamen, al menos tienen la facultad de decidir con cierta libertad el nivel esperado de ingresos y de obtenerlo mediante un procedimiento relativamente sencillo. Un ejemplo de este sistema se da en

España con el establecimiento de recargos en el Impuesto sobre la Renta de las personas físicas (IRPF) en favor de las comunidades autónomas.

Si la imposición de sobretasas se limita a un sólo impuesto o a unos cuantos, el sistema conserva su transparencia en la medida en que el régimen tributario central sea de partida transparente.

d) Sistema Mixto

En cualquier proceso de descentralización los tres sistemas mencionados pueden utilizarse, naturalmente, en relación con los distintos tributos. El impuesto sobre bienes inmuebles y algunos gravámenes secundarios pueden asignarse por separado a los niveles descentralizados. El IVA sería apropiado para la repartición de impuestos y el ISR del nivel central puede ser una para la imposición de sobretasas locales.

6. Nivelación de las Diferencias en Materia de Ingresos Interlocales o Interregionales Mediante el Uso de las Transferencias

Aún cuando la igualdad de los ingresos interlocales (o interregionales) por habitante sea considerado un aspecto importante en la selección de los impuestos de carácter descentralizado así como la delimitación de las jurisdicciones, la distribución de la recaudación tributaria se puede caracterizar generalmente por un alto grado de desigualdad. Se considera que un sistema descentralizado adecuado necesita algún esquema de equidad fiscal que garantice mínimamente la suficiencia financiera de los niveles subnacionales de gobierno (*equidad vertical*) y compense las disparidades en las capacidades de gasto de los gobiernos subnacionales (*equidad horizontal*).

Para lograr cierta homogeneidad fiscal, tendrá que considerarse hasta dónde habrán de adoptarse medidas en tal sentido. Ello dependerá claramente del grado de desigualdad en la distribución original de los recursos y del grado de desigualdad que parezca tolerable en una sociedad. Además, la influencia que puede posiblemente ejercer una jurisdicción para mejorar su propia situación financiera es muy importante. Cuanto más pueda hacer por empeño propio o autofinanciación, tanto más cabrá prever que la nivelación fiscal a través del mecanismo de transferencias desincentive cualquier esfuerzo similar de las distintas jurisdicciones y por el contrario acentúe la dependencia fiscal del nivel central, de manera que

ésta no deberá llegar a premiar la ineficiencia y castigar el esfuerzo fiscal. Por el contrario, deberá incentivar la eficiencia en la asignación de competencias, la equidad a los distintos niveles territoriales y una mayor autonomía y responsabilidad de los gobiernos subnacionales en su gestión.

Una cuestión realmente difícil es cómo aproximarse al aspecto de la equidad (vertical y horizontal). A primera vista, el concepto de nivelación fiscal pareciera ser la igualdad de los ingresos tributarios por habitante. Pero es preciso no pasar por alto dos problemas.

1. Algunas comunidades quizá cuenten con una escasa recaudación tributaria, pero poseen una considerable cantidad de otros ingresos como las utilidades de las empresas públicas o los derechos de concesión de licencias. No parece adecuado descartarlos ni considerarlos plenamente. Una solución teóricamente no satisfactoria pero pragmática consiste en tenerlos parcialmente en cuenta.

2. La demanda de bienes públicos aumenta generalmente con la densidad demográfica. Esto deriva parcialmente del carácter no competitivo del consumo de los bienes públicos. Así, cuanto mayor sea el número de personas que utilice determinado bien público, tanto menor será su costo por habitante. Por consiguiente, puede llegarse a la conclusión de que en la nivelación es preciso tener en cuenta la densidad demográfica y asignar más recursos financieros por habitante a las comunidades densamente pobladas. Por otra parte, al contar una comunidad con determinados ingresos (tributarios) por habitante, la densidad demográfica incrementa los ingresos tributarios absolutos y -en la hipótesis de determinado costo de producción- la cantidad disponible de bienes públicos. En consecuencia, la no competitividad se traduciría en un mayor grado de beneficio individual. Por lo tanto, se podría argumentar una asignación aún menor de recursos a las comunidades densamente pobladas.

Es difícil llegar a un resultado claro respecto de ambas consideraciones. Desde un punto de vista pragmático, no significa que la densidad demográfica carezca de importancia en relación con los pagos entre los niveles fiscales. Al contrario, la densidad se acepta generalmente como sustituto de la "centralidad" de una comunidad, es decir, el grado en que presta servicios a los vecinos que dependen de dicha comunidad.

Hay varias maneras de realizar la nivelación a través de las transferencias, entre las que cabe distinguir principalmente las de tipo horizontal y vertical, condicionada y no condicionada, y la de contrapartida

y sin contrapartida, tema que ha sido extensamente tratado por autores como W. Oates, R. Bird y Rémy Prud'homme¹⁴, entre otros.

Puesto que la desigualdad financiera constituye un problema de distribución de recursos dentro de un nivel fiscal, la nivelación horizontal al interior de ese nivel parece ser el correctivo adecuado. Pero quizá haya que admitir una excepción: si algunas jurisdicciones no alcanzan una situación financiera mínima, la intervención del nivel subsiguiente superior parece una función apropiada. En este caso las transferencias se pueden diseñar bajo el criterio de buscar una igualdad de los ingresos *per cápita* entre las localidades. Ello forma parte de su función estabilizadora del sistema.

Si pudiera tenerse la certeza de que la jurisdicción receptora utilizara las transferencias como mejor conviniera a sus intereses, las transferencias no condicionadas superarían a las condicionadas. Pero se trata indudablemente de una hipótesis no del todo realista. Por lo tanto, el condicionamiento parece ser especialmente adecuado cuando se requieren transferencias "mínimas" o en caso de transferencias discrecionales. El condicionamiento puede relacionarse con la utilización selectiva de transferencias, la ejecución de una política especial, la participación en los gastos generales ("transferencias con contrapartida"), etcétera.

En general, las subvenciones de nivelación deberán ajustarse a determinadas normas que garanticen el cumplimiento de sus propósitos.

**NO EXISTE NINGUNA NORMA QUE
PREVEA TODAS LAS EVENTUALIDADES**

No existe sencillamente ninguna norma que prevea todas las eventualidades. Por consiguiente, parece a veces adecuado adoptar medidas distintas, por ejemplo cuando una jurisdicción se ve afectada por una severa crisis financiera que no se podría superar mediante la simple aplicación de las normas previstas para situaciones normales.

7. Internalización de las Externalidades Inevitables

No hay ninguna posibilidad de evitar los efectos de la política pública de una jurisdicción descentralizada más allá de sus fronteras. Por consiguiente, es preciso poner en marcha algún proceso para incorporar las externalidades.

¹⁴ Véase entre otros estudios el del Profesor Richard Bird referidos a este tema: **Federal Finance in Comparative Perspective** (1986) e **Intergovernmental Fiscal Transfers in Developing Countries** (1991). Asimismo, el volumen editado por el Profesor Prud'homme **Public Finance with Several Levels of Government** (1991).

Nos parece útil hacer la distinción de tres tipos distintos de externalidades: a) las que afectan algunas jurisdicciones cercanas al mismo nivel; b) las que afectan en mayor o menor grado a todas las jurisdicciones del mismo nivel y c) las que afectan otros niveles en un sistema fiscal de múltiples niveles. Para cada caso se necesita un plan adecuado de incorporación.

a) Las jurisdicciones cercanas, por ejemplo las comunidades centrales y sus satélites, deberán constituir instituciones comunes; en caso preciso, la participación será obligatoria.

b) Si todas las jurisdicciones de determinado nivel, o algunas de ellas, se ven afectadas, será necesario hallar alguna forma de armonización.

c) Otros niveles (por ejemplo el nivel central) deberán otorgar transferencias especiales para incorporar los beneficios externos de determinadas medidas o de algunas omisiones de las políticas descentralizadas. En caso de externalidades negativas, como las que cabe prever con el financiamiento del crédito de las dependencias descentralizadas, podrá concederse al nivel central el derecho de intervenir y restringir ese tipo de financiamiento.

8. Transparencia de las Interacciones Normativas y Mantenimiento de la Responsabilidad Política

Al ser el proceso de descentralización en primera instancia una decisión política, debe tener un claro marco constitucional y legal que sea traducido posteriormente en un esquema de competencias y recursos de los distintos niveles de gobierno. Un adecuado proceso de descentralización debe establecer en principio las responsabilidades y/o competencias de cada nivel de gobierno y paralelamente -en lo posible posteriormente- el tipo y volumen de recursos con lo que se van a financiar dichas competencias.

Una vez constituidas las dependencias fiscales autónomas, éstas podrán también utilizarse como agente del nivel central y asignárseles funciones de un nivel superior. Pero al hacerlo, se corre cierto riesgo de que ambos tipos de políticas (niveles inferiores y superiores) se vuelvan indiscernibles (confusión normativa) y que el electorado no pueda distinguir las responsabilidades correspondientes. Por consiguiente, es muy importante explicar respecto de qué tipo de actividades, una determinada jurisdicción descentralizada, tienen plena responsabilidad o carece de ella.

En cuanto a las actividades que debe realizar una dependencia descentralizada por encargo de una dependencia de nivel superior, ésta deberá asumir el costo. Solamente en la medida en que la dependencia descentralizada ejerza alguna influencia en las características especiales del servicio en cuestión, podrá exigírsele también que contribuya a los gastos.

En un sistema que cuenta con más de dos niveles surge el problema de saber cómo deberán comunicarse los distintos niveles. Por ejemplo, en un sistema de tres niveles, la intervención del nivel central y del nivel intermedio en los asuntos del nivel local puede resultar ineficiente. Por consiguiente, parece adecuado que las políticas del nivel central particularmente, los programas de inversión dirigidos o vinculados con las políticas locales se canalicen a través del nivel intermedio (provincia, departamento y/o región), quien, a su vez, y respetando el marco de competencias locales, puede colaborar financiera y técnicamente con las iniciativas locales. En otras palabras, el nivel intermedio deberá, en lo posible, representar los intereses del nivel local y ser una de las instancias de coordinación en las relaciones fiscales intergubernamentales. De otra manera, las injerencias de los niveles central e intermedio pueden traducirse en una norma enredada y confusa.

9. Mejoramiento de la Capacidad de Absorción y de Gestión de los Gobiernos Subnacionales

Complementario al fortalecimiento de un sistema financiero descentralizado, no sólo es esencial incrementar el gasto de los niveles regional y local sino además mejorar la calidad del mismo. De esta manera deberá promoverse una racionalización en el uso de los recursos *vis a vis* si su utilización estuviese en el nivel nacional o federal y, a su vez, deberá mostrar tasas de rentabilidad aceptable.

LA DECENTRALIZACIÓN NO DEBERÍA

IR MÁS ALLÁ DE LO QUE PERMITE

LA CAPACIDAD DE ABSORCIÓN

A NIVEL LOCAL

La descentralización no debería ir más allá de lo que permite la capacidad de absorción a nivel local para manejar eficientemente las responsabilidades que se le transfieren. Por ello, parte del éxito de la estrategia de descentralización está relacionada al fortalecimiento de la capacidad administrativa y técnica de los gobiernos subnacionales en el manejo de sus competencias y recursos.

En este sentido la visión de un gobierno subnacional "eficiente" debe tener la voluntad de implantar políticas de racionalización y/o

modernización del Estado a través de programas de fortalecimiento institucional, administrativo y gerencial de los gobiernos locales, que guiados con criterios mínimos de eficiencia ofrezcan un mejoramiento de la productividad del recurso humano y de la capacidad de gestión local.

Asimismo, para la correcta evaluación de dichos procesos es necesaria la oportuna disponibilidad de información estadística sobre lo que ocurre en las relaciones fiscales intergubernamentales y en el mismo ámbito de los gobiernos subnacionales¹⁵. Las deficiencias e inexistencia de sistemas de información no permite el seguimiento y la evaluación rigurosa deseable para los efectos de ajustes y recomendaciones de políticas de descentralización fiscal en armonía y coherencia con las políticas macroeconómicas. Sin duda, el mejoramiento de los sistemas de información fiscal a nivel subnacional son instrumental básico para la formulación de políticas y evaluación de los procesos de descentralización fiscal en América Latina y el Caribe.

En síntesis, y como lo afirman varios autores y agencias internacionales preocupadas por estos temas, el éxito de los procesos de descentralización fiscal depende, en buena medida, de la misma capacidad administrativa y técnica de los gobiernos subnacionales dentro de un contexto de mayor autonomía y responsabilidad (*accountability*) en el manejo de su propia gestión.

¹⁵ En Wiesner (1992). **Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal**. Informe Final de la Misión de Descentralización. Se hace una reiterada mención a la importancia de los sistemas de información fiscal subnacional.

ANEXO

**INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS SEGÚN
NIVELES DE GOBIERNO***

(Déficit y financiamiento)

-Millones de Pesos-

A. INGRESOS CORRIENTES (1 + 2 + 3)

1. Ingresos Tributarios
2. Ingresos no Tributarios
3. Ingresos por Transferencias
 - a. Del Nivel Nacional o Federal
 - b. De otro Nivel

B. GASTOS CORRIENTES (1 + 2 + 3 + 4)

1. Funcionamiento
2. Intereses de la Deuda
3. Transferencias Pagadas
 - a. A la Nación o Gobierno Federal
 - b. A otros Niveles
4. Otros Gastos

C. DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE (A - B)

D. INGRESOS DE CAPITAL

E. GASTOS DE CAPITAL O INVERSIÓN

F. PRÉSTAMO NETO

G. DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL (C + D - E - F)

H. FINANCIAMIENTO (1 + 2 + 3)

1. Interno
2. Externo
3. Otros

* Se refiere al sector público no financiero de los distintos niveles de gobierno: nacional o federal, regional o provincial y local o municipal. Comprende a cada nivel los sectores centrales (ministerios y agencias centralizadas) y descentralizadas (empresas de servicios públicos básicos y agencias descentralizadas sectoriales).

CRÓNICA LEGISLATIVA se terminó de imprimir en octubre de 1995 en los talleres de Grupo Print, S. A. de C. V., José Toribio Medina No. 110, Col. Algarín, México 06880, D.F. El tiro fue de 3 mil ejemplares, más sobrantes de reposición. (Jhs, editor).

LVI LEGISLATURA



CAMARA DE DIPUTADOS

1995