

Descentralización Fiscal y Política Macroeconómica

Danilo Estrella

Santiago Segovia

Contenido:

- 1. Descentralización: objetivos y definición**
- 2. Aspectos operativos de la descentralización**
- 3. Medición del grado de descentralización**
- 4. Perspectiva macroeconómica de los procesos de descentralización**
- 5. Recomendaciones y conclusiones**

Descentralización: objetivos y definición

Funciones del Estado (Musgrave, 1992)

Asignación.- Provisión de bienes sociales o públicos.

Distribución.- Ajuste de la distribución de la renta y la riqueza para asegurar su adecuación a lo que la sociedad considera un estado “equitativo” y “justo” de distribución.

Estabilidad Económica.- Utilización de la política presupuestaria como un medio de mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos.

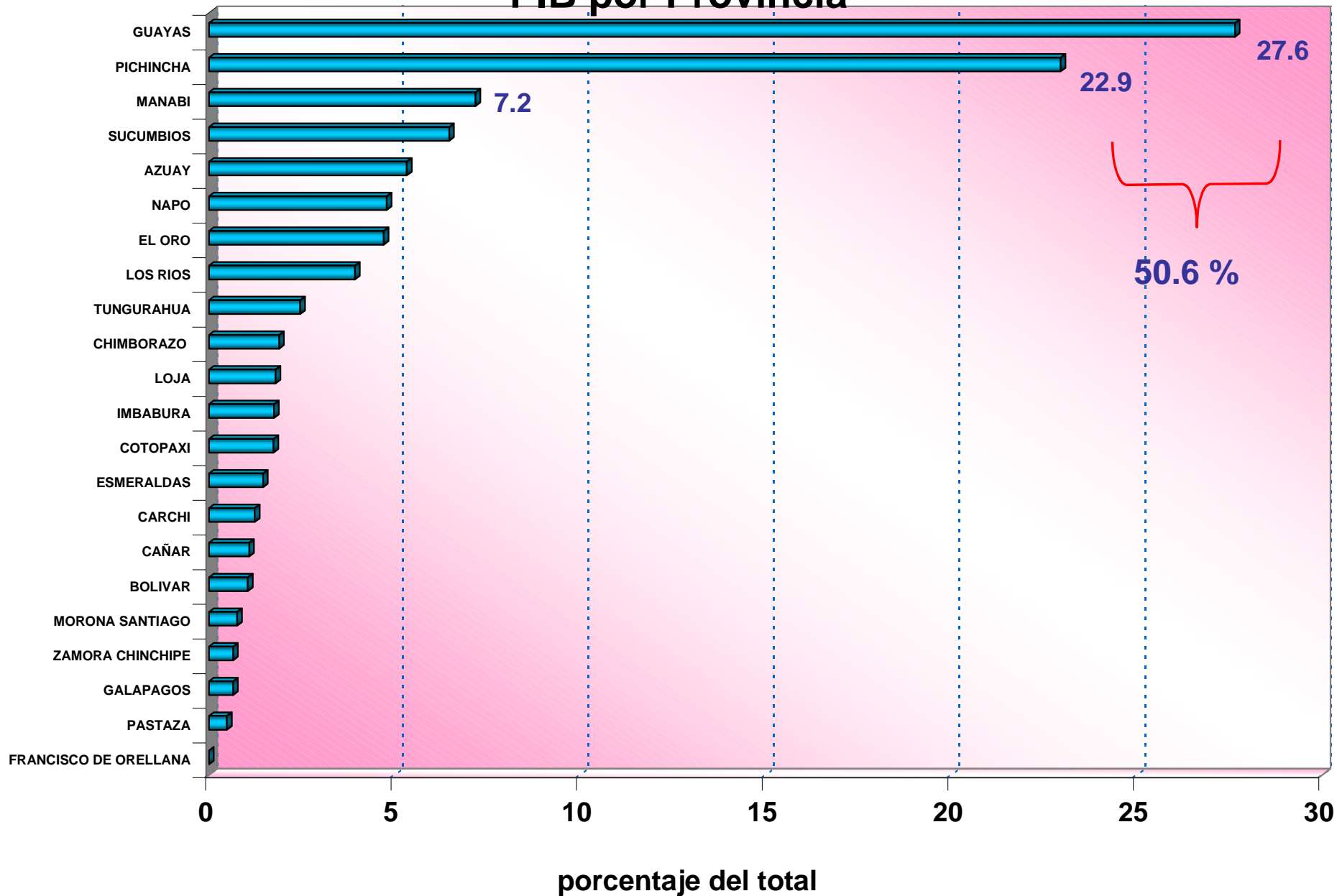
Definición de Descentralización:

- ❑ Proceso de transferencia de competencias y recursos desde la administración nacional de un Estado, hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales en los países federales, y regionales y locales en los países unitarios.
- ❑ Según el CONAM, la descentralización consiste en la transferencia de competencias, atribuciones, funciones y recursos desde el gobierno central (en cualquier nivel) al régimen seccional autónomo (consejos provinciales, municipios, juntas parroquiales) y organizaciones de la sociedad.

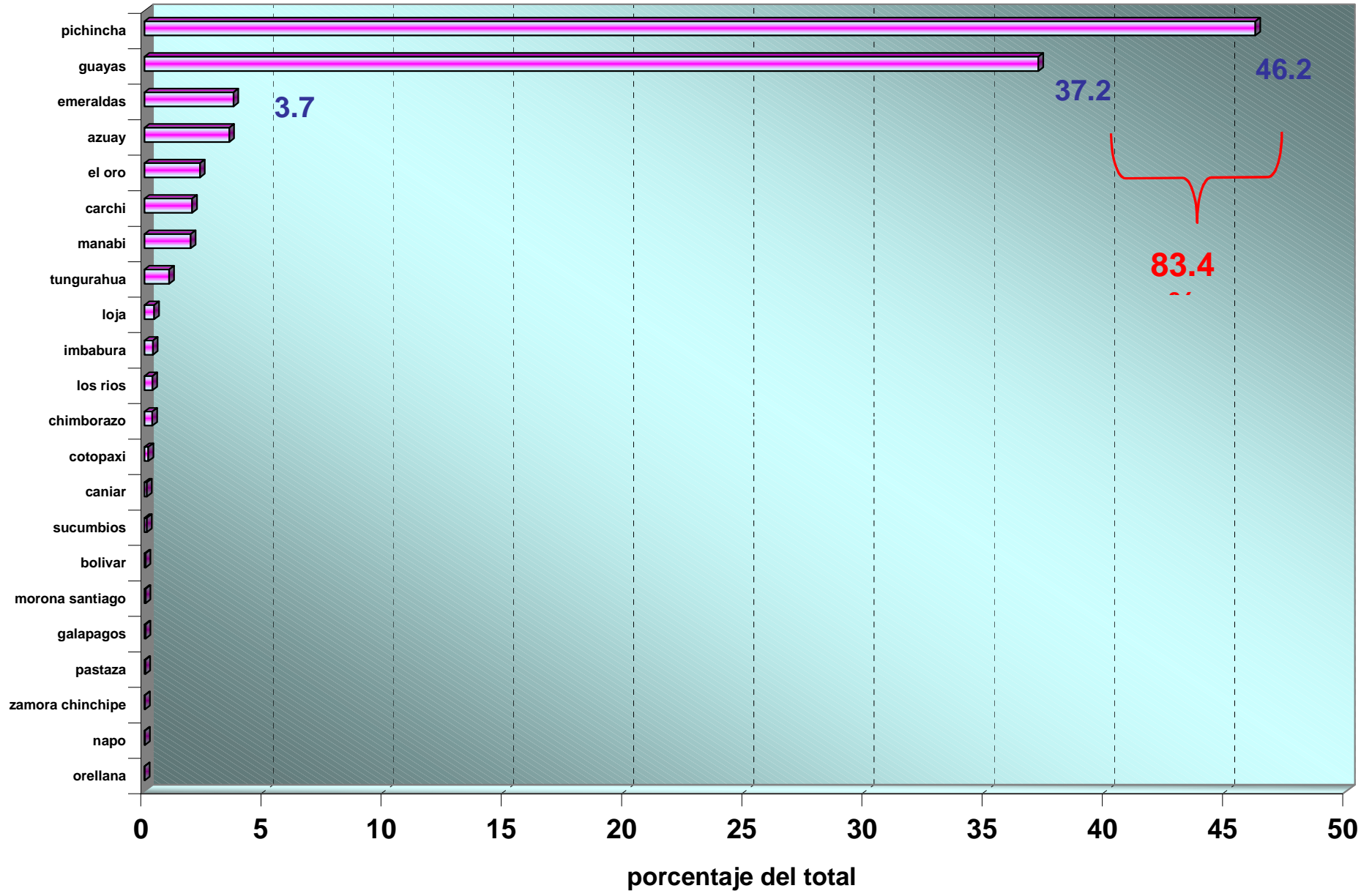
Objetivos de la Descentralización

- ❑ Lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes, a través de una mejor prestación de servicios y un mejor acceso a estos por parte de la población.
- ❑ Lograr equidad en la participación y la distribución de los recursos del Estado, fortaleciendo de la participación social y definiendo las funciones de las instituciones del régimen seccional, a fin de optimizar los recursos y evitar la superposición de funciones.
- ❑ En lugar de ofrecer un conjunto de bienes y servicios uniformes al país, los adapta a las preferencias de cada región, a través de un plan de desarrollo local elaborado con la planificación participativa de la comunidad.
- ❑ Impulsar el desarrollo de áreas menos favorecidas, con el uso de subvenciones e impuestos, así como focalizando las obras haciendo a éstas más atractivas para la inversión.

PIB por Provincia



Recaudación de Impuestos por Provincias



Estado Función	Desconcentrado	Descentralizado	Autónomo	Autárquico
Asignación	Gobierno Central a través de sus Dependencias Provinciales y Cantonales	Gobiernos Seccionales	Gobiernos Autónomos	Gobiernos Independientes
Distribución	Gobierno Central	Gobierno Central o Seccional Supervisión del Gobierno Central	Gobiernos Autónomos	Gobiernos Independientes
Estabilización	Gobierno Central	Gobierno Central	Gobiernos Autónomos con la Coordinación del Gobierno Central	Gobiernos Independientes

Canasta de Bienes Determinada por el Gobierno Local

$$U = U(c, G) \quad (1) \qquad T = P_g \cdot G \quad (3)$$

$$c = Y - h \quad (2) \qquad h = P_g \cdot G / L \quad (4)$$

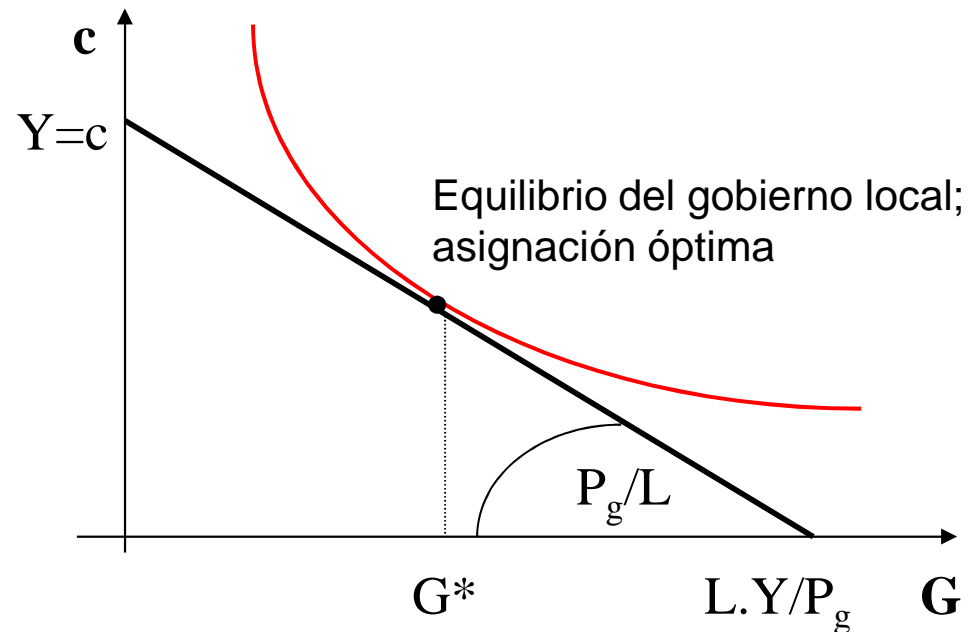
$$\underset{G}{\text{Max}} U(Y - P_g \cdot G / L, G) \quad (5)$$

$$\frac{\partial U}{\partial G} = U_c(-P_g / L) + U_g = 0$$

$$\frac{U_g}{U_c} = \frac{P_g}{L} \quad (6)$$

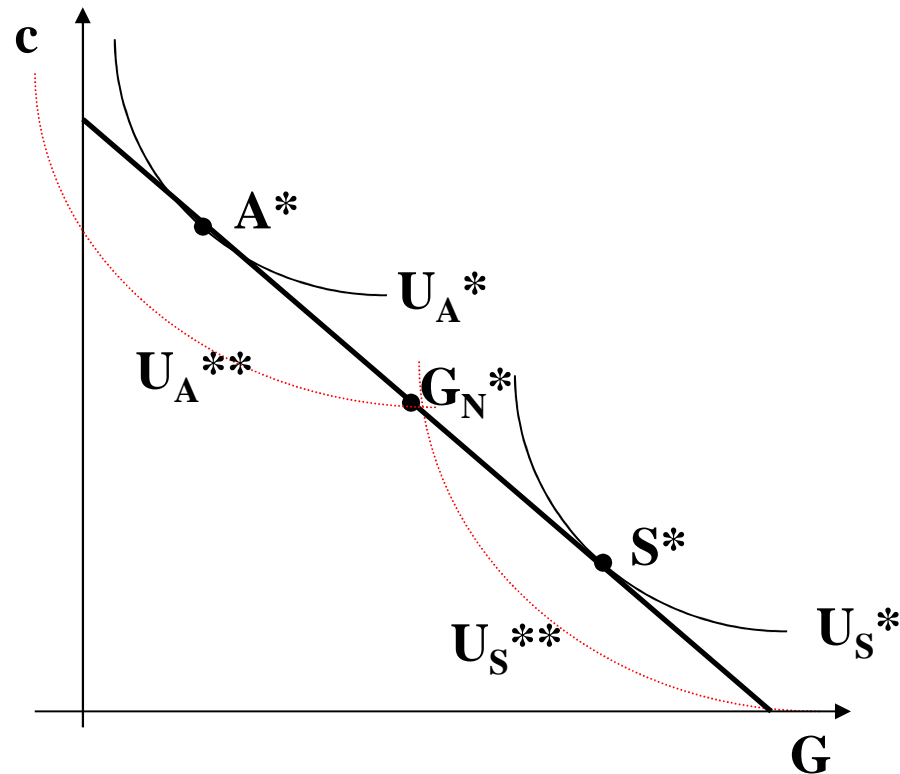
$$L \cdot \frac{U_g}{U_c} = P_g$$

$$G^* = G(P_g, L, Y)$$



Teorema de la Descentralización (Oates 1972).

- *“Para un bien público –cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos y cuyos costos de provisión son los mismos para el gobierno central o los gobiernos locales– será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los respectivos gobiernos locales provean los niveles de producto pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones”.*



Aspectos operativos de la descentralización

Asignación de Competencias del Gasto Público

La asignación de impuestos y otras fuentes de ingresos y el diseño de un sistema de transferencias solo tiene sentido cuando existe una asignación de competencias clara y concreta.

❑ **Gobierno Local** → Servicios públicos cuyos beneficios son de dimensión local (*Principio de Subsidiaridad*). La provisión eficaz de servicios públicos requiere que el sistema de gobierno satisfaga las preferencias de los contribuyentes al mínimo costo posible. Dado que los gobiernos municipales poseen mejor información acerca de las preferencias y necesidades del público, en muchas ocasiones es posible incrementar la eficacia del gasto público a través de la asignación de responsabilidades de gasto a los gobiernos locales.

❑ **Gobierno Central** → Servicios públicos que muestran externalidades significativas a través de varios municipios o en todo el territorio nacional y para los servicios públicos que puedan ser producidos con la ventaja de grandes economías de escala.

❑ **Gobierno Central** → Gasto público realizado con objetivos de redistribución de los ingresos y de estabilización macroeconómica. La habilidad de los gobiernos locales está limitada por la movilidad de los contribuyentes.

❑ En general el sistema de asignación de competencias a que se llega en un país refleja un compromiso entre objetivos distintos como pueden ser la eficiencia del gasto, dando más responsabilidades a los gobiernos locales, y la equidad en el consumo de servicios públicos en todos los municipios del país, dando más responsabilidad al gobierno central. Tan o más importante que una distribución de responsabilidades ajustada a los principios teóricos es que la asignación de responsabilidades **sea concreta (o que esté bien identificada) y que sea estable.**

❑ La distribución de competencias del gasto puede hacerse en base a encuestas / referéndum a la población con respecto a la calidad de los servicios provistos por los municipios vis-a-vis el gobierno central.

Asignación de impuestos y otros ingresos

El principio fundamental → Correspondencia entre las responsabilidades de gastos y sus fuentes de financiamiento.

La sociedad a través de sus representantes democráticos locales, nacionales, es la que tiene que decidir cuánto se va a gastar en la provisión de servicios nacionales y municipales.

Las "mejores" (eficiencia, equidad y estabilidad económica) fuentes de ingreso para los municipios serían:

❑ **Gobierno Local** → Impuestos y tasas con bases que sean inamovibles geográficamente. Las tasas deben ser usadas cuando sea posible identificar los beneficiarios del servicio y los impuestos cuando esto no sea posible.

❑ **Gobierno Local** → Deben tener discreción sobre las tasas de algunos impuestos para dar un margen de autonomía en decisiones de gasto y para crear un lazo de unión entre los servicios prestados al público y el costo de estos servicios y así aumentar el grado de responsabilidad de los gobiernos locales.

- ❑ **Gobierno Local** → Impuestos asignados deben tener cierto grado de elasticidad. Recaudación de ingresos crezca con la demanda de servicios públicos a través del tiempo.
- ❑ **Gobierno Central** → Impuestos con bases que estén distribuidas desigualmente en el territorio nacional.
- ❑ **Gobierno Central** → Impuestos progresivos. La movilidad de los contribuyentes negaría cualquier esfuerzo local de redistribución de ingresos.
- ❑ **Gobierno Central** → Impuestos sobre la renta, con fines de estabilización económica.
- ❑ **Transferencias del Gobierno Central** → deben ser usadas en el financiamiento de servicios con externalidades en varios gobiernos locales y para la nivelación de la capacidad impositiva de los mismos.
- ❑ **Autofinanciamiento** → Su mayor beneficio es el interés de los contribuyentes de asegurarse que los fondos sean bien usados por el gobierno local. Incrementa la eficiencia del gasto público y la participación democrática del pueblo en el gobierno de los municipios.

Sistema de Transferencias

Objetivos

- Igualar disparidades entre la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de los municipios.
- Proveer una fuente de fondos si los ingresos propios de los municipios no son suficientes para costear sus obligaciones.
- Incentivar a los municipios a gastar más en áreas de prioridad nacional o con externalidades fuera de sus límites.
- Compensar a los municipios por servicios prestados a la administración central en la implementación de sus programas.

Características

- Asegurar la eficiencia y equidad en la provisión de los servicios municipales
- Ser transparente, simple, fácil de entender y estable.

Tipos de Transferencias

Transferencias en bloque, permiten a los municipios gastar los fondos como ellos crean mejor.

Transferencias por categoría de gasto, exigen que los municipios gasten los fondos solamente en categorías de gasto designadas. Por ejemplo cierto tipo de infraestructura o en determinado sector.

Transferencias aparejadas, si exigen una contraprestación de gasto por parte de los municipios. Por ejemplo, se puede exigir que los municipios contribuyan con el 50% de los costos de un proyecto. Inducen a los municipios a realizar cierta clase de gastos, no solo incrementan el presupuesto del municipio sino que también abaratan el precio relativo de la categoría del gasto a la que se aplica.

Transferencias de fondos abiertos o cerrados, dependiendo de si el gobierno central permite a los municipios la petición continua de fondos o dedica una cantidad fija para este propósito.

Transferencias *ad hoc*, se distribuyen a través de la aplicación de una fórmula con criterios que describen la necesidad de los municipios.

Medición del grado de descentralización

Medición del Grado de Descentralización

Desequilibrio Fiscal Vertical.- Cuando no existe correspondencia entre las responsabilidades asignadas de gasto a cada nivel de gobierno y los recursos fiscales disponibles para llevarlas a cabo.

- Apropiación, por parte del GC de los principales impuestos.
- Apropiación, por parte del GC de los ingresos más elásticos.
- Competencia tributaria o mal manejo de los gobiernos locales
- Poder dominante del GC.

En general, las transferencias tratan de corregir este desequilibrio.

Medición 1.- Se observa el superávit o déficit de cada nivel de gobierno, antes de préstamos, pero luego de que se registra la participación de ingresos y las transferencias. Se concluye que el nivel de gobierno que tiene el mayor déficit, requiere menores responsabilidades de gasto.

Medición 2.- Examina la participac. del gasto del gob. subnacional que es financiada con ingresos que no se encuentran bajo el control de dicho gobierno.

$$coef1 = 1 - \frac{Partic.Ingresos + Transfer.noAtadas + OtrasTransf}{GastoTotal}$$

$$coef2 = 1 - \frac{Transfer.noAtadas}{GastoTotal}$$

$$coef3 = 1 - \frac{OtrasTransf.}{GastoTotal}$$

Coef → 0, mayor desequilibrio fiscal vertical

Desequilibrio Fiscal Horizontal.- La existencia de diferencias en las asignaciones fiscales entre los gobiernos subnacionales.

Se presenta debido a la diferencias en niveles de actividad económica que existe a lo largo del país.

Se calcula obteniendo estadísticas descriptivas sobre el PIB per cápita provincial o sobre el Gasto Público per cápita por provincia (media, coeficiente de variación, razón entre valor máximo y mínimo).

Medida de Desequilibrio Fiscal Horizontal				
PIB provincial per cápita (US\$)				
	Media	Coeficiente de Asimetría	Mínimo	Máximo
1993	1867.5	2.36	575.0	8498.2
1996	2449.6	2.31	410.9	10907.8

Sin embargo se presentan algunas limitaciones:

- Provincias de igual PIB per cápita pueden tener diferentes niveles de necesidades de recursos / habilidades para recaudar impuestos.
- La distribución del ingreso tampoco es uniforme.
- No son medidas que muestran los requerimientos de recursos fiscales de las provincias.

Estas diferencias se presentan debido a diversas razones: diferencias en geografía, clima, composición demográfica y condiciones económicas.

Análisis de Incidencia.- Analiza el impacto de la descentralización fiscal y las características regionales en los patrones de gasto. Útil para descubrir patrones de gasto que no se observan a través de los métodos anteriores.

1. Determinantes del gasto.

$$GRpc = f(\textit{CapacidadFiscal (PIBRpc)}, X)$$

$X = \textit{Costo de vida, Población menor de 18 años, Población mayor de 65 años, Pobreza, Esfuerzo Fiscal (RecaudR/PIBR)}$

2. Equidad en las transferencias. Analiza la influencia de los factores económicos en la asignación de transferencias.

(-)

$$\text{Transfpc} = f(\text{CapacidadFiscal (PIBRpc)}, Y)$$

$Y =$ Costo de vida, Población menor de 18 años, Población mayor de 65 años, Pobreza, Esfuerzo Fiscal (RecaudR/PIBR)

3. Razones de los déficit presupuestarios de los Gobiernos Locales. Los déficits se deben a la ineficiencia administrativa del Gob. Local o porque el Gob. Central no asignó el ingreso necesario. Debido a que el Gob. Local es más pobre, debido a que tiene mayores requerimientos fiscales, o porque tiene un mayor acceso al financiamiento?

(-)

$$\text{OtraFuenteFinanciam} = f(\text{CapacidadFiscal (PIBRpc)}, Y)$$

Creditos del GC y OtrosCréditos

$Y =$ Costo de vida, Población menor de 18 años, Población mayor de 65 años Escolaridad, Pobreza, Esfuerzo Fiscal (RecaudR/PIBR)

Perspectiva macroeconómica de los procesos de descentralización.

- ❑ La descentralización fiscal traslada el manejo y/o problemas de la política fiscal hacia los diferentes gobiernos subnacionales, reduciendo significativamente la discrecionalidad o el ámbito de maniobra del gobierno central con el objeto de estabilizar la economía, lo que implicaría que los gobiernos subnacionales puedan tener, a través de sus operaciones fiscales, importantes efectos sobre los ajustes y estabilidad macroeconómica.
- ❑ Las implicaciones que pueda tener la descentralización fiscal, sobre la discrecionalidad y/o estabilidad macroeconómica, depende de las relaciones intergubernamentales entre gobierno central - seccional y/o entre los seccionales, medido a través de: la forma (desequilibrios verticales y horizontales) y autonomía de las operaciones fiscales (grado de descentralización fiscal).

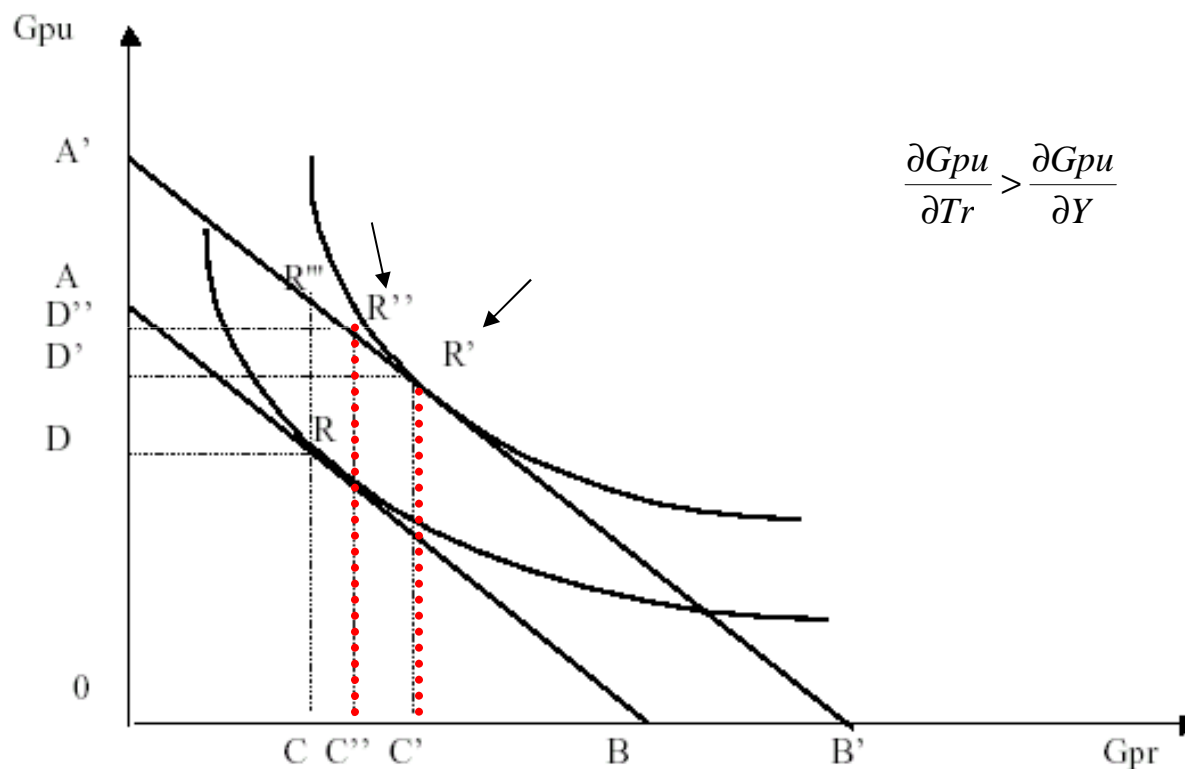
- ❑ Una mayor descentralización del sector público se supone ayudaría a incrementar la eficiencia del gasto público y a cimentar la democracia en el país. No obstante, la política de descentralización también corre el riesgo de incrementar las disparidades en el bienestar ciudadano medio en las distintas regiones del país y si no está bien diseñada, de amenazar la estabilidad macroeconómica.
- ❑ La descentralización implica también la toma de decisiones respecto a competencias financieras (la facultad de endeudarse). Así, un acceso a los mercados de capitales sin controles, más un mal manejo presupuestario por los gobiernos locales, podría poner en peligro los esfuerzos por estabilizar la economía a nivel nacional.

Fuentes de conflicto entre la descentralización fiscal y la gestión macroeconómica.

Manejo presupuestario de los gobiernos locales:

- Capacidad de generar ingresos propios a fin de ganar autonomía financiera.
- La asignación de impuestos como ingresos de los gobiernos subnacionales debe responder a criterios como: características de la base imponible y externalidades.
 - Base imponible: movilidad y carácter cíclico
 - Externalidades: reducir efecto.
- Grado de autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales
- Importancia de las transferencias del gobierno central en los ingresos de los gobiernos subnacionales. (carácter cíclico de las transferencias).

Incidencia de las transferencias intergubernamentales: “flypaper effect”



Estimación del "Flypaper efect"		
--	--	--

Autor	Muestra	$\delta Gpu / \delta Tr$
--------------	----------------	--

Olmsted, Denzau and Roberts (1993)	Missouri state aid to local school districts	0.58
Case, Hines and Rosen (1993)	Federal grants to 48 states. 1970 - 1985	0.65

Patrón de comparación: PMg gobiernos locales	0,05 - 0,10
---	-------------

Nota: ver referencias y otros detalles en Hines y Thaler (1995): "The Flypaper effect", Journal of Economic Perspectives, Fall.

C. Ponce (1997)	Municip. de Córdoba. 1992	Elast.transf. 0.66 Elast.ingreso: 0,30
Serie Estudios Fiscales N° 82 1999	Gobiernos Provinciales 1970-1995	Elast.transf. 0.877 Elast.ingreso: 0,0598

C. Ponce (1997): "Determinantes del Gasto Público Local. Teoría y Evidencia Empírica para las Municipalidades de la Provincia de Córdoba", en Federalismo y Gobiernos Locales, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Estudios Fiscales (1999): "Comportamiento de las Finanzas de los Gobiernos Locales", N° 82.

Fuentes de conflicto entre la descentralización fiscal y la gestión macroeconómica.

Manejo presupuestario de los gobiernos locales:

- Relación entre transferencias intergubernamentales y esfuerzo fiscal.
 - Tipo de transferencia
 - Recursos propios de gobiernos subnacionales
 - Costos de prestación de servicios
 - Eficiencia y eficacia en la prestación
- Inconsistencia temporal al usar los recursos de las transferencias futuras como colaterales de endeudamiento.

Deuda pública de los gobiernos subnacionales

- Política fiscal descentralizada es más costosa si los gobiernos subnacionales tienen la facultad o posibilidad de endeudamiento:
 - primas específicas de riesgo para los gobiernos subnacionales
 - las garantías explícitas o implícitas de respaldo en casos de insolvencia seccional o subnacional (pasivo contingente para el gobierno central).

- El endeudamiento de los niveles subnacionales de gobierno muchas veces ha superado al del gobierno nacional. Las renegociaciones de deuda con avales de la nación han sido frecuentes en Latinoamérica, y, peor aún, el riesgo de generar situaciones explosivas se potencia cuando los gobiernos subnacionales utilizan a sus bancos públicos como financiadores del déficit local.

- El potencial desestabilizador del endeudamiento de los gobiernos subnacionales es mayor cuando estos no operan bajo una estricta regla de restricción presupuestaria y que sus déficits pueden afectar, no solo el manejo y comportamiento macroeconómico de corto plazo, sino principalmente la equidad intergeneracional en el largo plazo, consideraciones estas que avalarían medidas de control sobre los déficits subnacionales.

Las externalidades fiscales interjurisdiccionales

- Las externalidades fiscales son importantes porque pueden originar decisiones no óptimas si, como consecuencia de ellas, los gobiernos tienen percepciones sesgadas sobre el costo marginal de sus recaudaciones y/o el beneficio marginal de sus gastos. Surgen cuando las decisiones de impuestos y gastos de un gobierno afectan el bienestar de los habitantes de otras jurisdicciones
- El primer paso en el análisis es describir que tipo de externalidades fiscales pueden presentarse en un país organizado en varios niveles de gobierno: directas e indirectas

En síntesis, a fin de identificar los posibles conflictos que pueden plantearse entre la decisión de descentralización fiscal y el manejo adecuado de la política macroeconómica, es de utilidad analizar:

- la política de endeudamiento público del país (incluyendo los problemas de la banca oficial regional o local),
- la presencia de transferencias procíclicas (dependiendo de su importancia en el total de ingresos de los gobiernos subnacionales),
- las bases imponibles locales (procíclicas).
- examinar si el marco legal en materia de endeudamiento de los gobiernos subnacionales es permisivo, o si se incluyen restricciones respecto al servicio de la deuda en relación a los ingresos corrientes (ya que no contempla el nivel de ahorro primario de la jurisdicción ni el resto de pasivos que pueda tener).

Recomendaciones y conclusiones

Recomendaciones de Política

1. Control del endeudamiento
2. Reglas de endeudamiento
3. Prohibición de endeudarse con el sistema financiero
4. Programa financiero plurianual
5. Las transferencias de recursos
6. Los recursos propios
7. Los recursos extraordinarios
8. Información

Ricardo López-Murphy, Descentralización fiscal
y política macroeconómica, CEPAL, Serie Política Fiscal 87

Conclusiones

Desde una perspectiva macroeconómica, un adecuado proceso de descentralización debe comprender los siguientes elementos:

- una clara asignación a los niveles subnacionales de gobierno de una mayor responsabilidad en lo que respecta a la realización de gastos, campo en que pueden actuar con mayor eficacia;
- una mayor autonomía financiera y las correspondientes facultades tributarias, que permitan una generación estable de recursos y un comportamiento responsable en materia fiscal;
- una adecuada definición de las transferencias intergubernamentales, que permitan superar el desequilibrio fiscal vertical y los problemas de eficiencia y equidad inherentes a la transición a un esquema de gestión descentralizada, y

- establecer un mecanismo eficaz de coordinación y supervisión del endeudamiento de los gobiernos subnacionales, que incentive la responsabilidad fiscal de las Provincias.
- promover el fortalecimiento institucional de los gobiernos provinciales en un contexto de mayor responsabilidad política.

FIN