AREA DE PROGRAMAS Y POLITICAS SOCIALES

Distr.
RESTRINGIDA

LC/IP/R.117
21 septiembre 1992

Original: ESPAÑOL

LA FINANCIACION EN LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION *

Dolores M. Rufián L.

* Este documento no ha sido sometido a revisión editorial, las opiniones expresadas en él son de la exclusiva responsabilidad de la autora y puede no coincidir con las de la organización.

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
1. La financiación de la descentralización: una cuestión instrumental	3
2. La asignación de competencias y de recursos a los diferentes niveles de administración y gobierno	6
3. Los recursos de las administraciones descentralizadas	10
4. La autonomía fiscal a través de ingreso propios	11
5. Desequilibrios verticales y desequilibrios horizontales	17
6. Las transferencias. Modalidades y propósitos	19
7. Las participaciones en ingresos	21
8. Transferencias destinadas a reembolsar el importe de determinados gastos	25
9. Transferencias nivelatorias o perecuatorias	26
10. Conclusiones	27

LA FINANCIACION EN LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION

Dolores M. Rufián L.
APPS. ILPES

Introducción

La descentralización es un proceso de transferencia de competencias desde la administración central de un determinado Estado hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales, en los países federales, y regionales y comunales, en los países unitarios. De este modo entenderemos que un Estado está descentralizado cuando sus administraciones territoriales gozan de un cúmulo de competencias significativo.

Pero para que las administraciones subnacionales puedan ejercer efectivamente las competencias transferidas necesitarán contar con los recursos necesarios para ello, por consiguiente el tema de la financiación de los estados federados, regiones y municipios se convierte en un tema fundamental en el estudio de la descentralización, que no debe ser menospreciado, pues la mayor parte de las reformas de los estados latinoamericanos, iniciadas en la última década, prevén la descentralización no solamente como un refuerzo de la democratización de los mismos sino además como un problema de eficiencia en el tema de la asignación de las competencias y de los recursos dentro de un Estado.

Efectivamente, un proceso de descentralización no puede ser diseñado sin tener en cuenta los recursos financieros adecuados a las unidades subnacionales de gobierno so pena de su absoluto fracaso. El tema no es trivial porque aunque la descentralización ha sido justificada bajo la expectativa de que los gastos del gobierno central serán reducidos, o en una mayor eficacia en la asignación de recursos por parte del sector público, "en la práctica, sin embargo, el resultado inmediato de los programas de descentralización en Latinoamérica (por ejemplo Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala y Venezuela) ha sido el incremento de los gastos del gobierno central debido a una combinación de factores: las exigencias legales respecto a las fórmulas de transferencias intergubernamentales de recursos; las consecuencias no esperadas de las políticas de distribución de ingresos, que han significado un desestímulo al incremento de ingresos por parte de las unidades subnacionales; el condicionamiento por parte de las autoridades centrales sobre el uso de recursos en funciones específicas; y, en forma más crucial, las limitaciones impuestas sobre las unidades

subnacionales de gobierno para que aumenten su base de ingresos" ¹. Es evidente, entonces, que es preciso prestar una mayor atención a los problemas financieros porque, en otro caso, el centralismo tributario puede llevar a una recentralización administrativa.

El lenguaje básico que va a dominar el estudio de la financiación de la descentralización es el de la **eficiencia** en la asignación de competencias, de manera que las distintas administraciones subnacionales gocen de recursos **suficientes** para ejercerlas, en un marco de **autonomía** de decisión, y que sea capaz de proporcionar **equidad** a los distintos espacios territoriales que componen la nación ².

El tema está cargado de complejidad no solamente por las tensiones intrínsecas que implica la organización de un Estado con varios niveles de gobierno y la consiguiente dificultad de asignación de tareas y funciones dentro del mismo, sino además porque el problema de la financiación introduce tensiones adicionales, por la diversidad de objetivos que se persiguen, la variada gama de instrumentos de que se dispone y las complicadas relaciones y yuxtaposiciones existentes entre ambos ³.

El objetivo de la asignación eficiente de competencias es ya un objetivo enormemente complejo, pues mientras que las administraciones centrales suelen ser más eficientes en algunas funciones, en otras lo son las descentralizadas. Un buen ejemplo de ello se da en materia de financiamiento, concebida ahora como una de las funciones del Estado, pues mientras que las administraciones centrales suelen ser más eficientes para administrar ingresos, la movilización de recursos suele ser mejor a nivel local.

Lo mismo ocurre con el objetivo de la suficiencia. Las nuevas competencias transferidas a las administraciones inferiores implican unas mayores necesidades de gasto que han de ser equilibradas con los ingresos suficientes para hacer frente a los mismos. A pesar de que la suficiencia de la que hablamos es una suficiencia estrictamente presupuestaria, que implica que los gastos sean iguales a los ingresos, se generan en este objetivo múltiples tensiones. En efecto, si ya es difícil equilibrar el

¹ M.T. MORGAN "Panorámica conceptual de la descentralización"; trabajo presentado al Seminario Internacional Descentralización y Desarrollo, Santa Cruz, Bolivia, Diciembre 1991; pag. 10.

² Una referencia a la actualidad de estos conceptos puede verse en A. CASTELLS "Suficiencia, autonomía y equidad" en EL PAIS, 5 Nov. 1991.

³ A. GIMENEZ Introducción al libro Financiación de las Autonomías, Blume, Madrid 1979.

presupuesto del Estado, en un marco de restricción de recursos como el que actualmente está vigente en América Latina, las finanzas del Estado se desequilibran muy fácilmente en un proceso de descentralización porque normalmente, y sobre todo en los inicios del proceso, la administración central ha de seguir encargándose de las competencias transferidas, al menos parcialmente, lo que se traduce siempre en un problema de ineficiencia.

Por otra parte, los recursos para la financiación de las competencias transferidas pueden provenir bien de un poder de imposición propio o bien de transferencias del Estado. Los primeros, los tributos propios marcarían la autonomía financiera de dichas administraciones mientras que los segundos, sobre todo en la medida en que provengan de transferencias condicionadas desde la Administración central, marcarían su grado de dependencia. El problema de la autonomía y de la dependencia suele ir acompañado del de la irresponsabilidad fiscal por parte de estas administraciones subnacionales, generándose importantes contradicciones y tensiones entre los objetivos macroeconómicos estatales y los objetivos financieros de las regiones y municipios. Si a ello unimos los problemas generados por las políticas de endeudamiento y déficit de las distintas administraciones territoriales, las tensiones con la administración central se recrudecen.

Por último, existe una importante tensión en el objetivo de la equidad por la existencia, dentro de un mismo rango de administraciones, de profundas diferencias de ingreso que, de persistir, implicarían grados muy diferentes de prestación de servicios dentro del mismo Estado, lo que hace necesario un mecanismo de igualación o de nivelación de ingresos, cuyo establecimiento genera siempre tensiones interterritoriales. Este tema, además, suele ir acompañado de otro que es el de la financiación de las políticas de reequilibrio interregional que no afectan ya al grado de prestación de los servicios por parte de las distintas administraciones sino al grado de desarrollo de los distintos espacios territoriales, lo que requiere de una política autónoma.

1. La financiación de la descentralización: una cuestión instrumental.

Con todo, el tema de la financiación de las administraciones subnacionales es un tema secundario en las decisiones sobre el proceso de descentralización, o al menos instrumental. Cada país debe decidir cual es el grado deseable de centralización y descentralización de sus servicios y estudiar después cual es el mecanismo de financiación adecuado. La decisión sobre el proceso de descentralización es una decisión política que ha de tener un reflejo constitucional y ser traducida después en un esquema de

competencias dentro de los niveles de gobierno. Habrá que establecer primero cual es el quantum de competencias de cada nivel de administrativo y solamente después procede analizar cómo van a financiarse esas competencias.

No obstante hay que tener en cuenta que la correspondencia entre descentralización administrativa de funciones y autonomía fiscal no es exacta, al menos en los inicios de los procesos. En efecto, un alto grado de descentralización administrativa significa que los entes regionales o municipales descentralizados tienen autonomía para decidir sobre las competencias transferidas. Un alto grado de autonomía fiscal implicaría que los entes descentralizados tienen autonomía para decidir acerca de las exacciones tributarias que imponen en su territorio. Sin embargo decíamos que no existe correspondencia entre una y otra porque los servicios descentralizados suelen financiarse, sobre todo en los países unitarios, mayoritariamente con transferencias de la administración central y con un porcentaje muy bajo de tributos propios. Ello implica que, al idear un proceso de descentralización, la escasa capacidad para generar tributos propios por parte de los entes descentralizados, no es en principio un obstáculo para transferir mayores competencias. Sin embargo, si la no sincronización es justificable en los inicios del proceso, los desequilibrios no pueden perpetuarse porque se pone en pelibro la viabilidad del conjunto del proceso ⁴.

La descentralización de competencias administrativas puede ser medida en función de las competencias efectivamente transferidas a los gobiernos subnacionales, lo que se reflejará en el gasto público realizado por dichos gobierno subnacionales en relación al de la administración central. Sin embargo, dicho porcentaje de gasto no tiene en cuenta el origen de los ingresos gastados por los gobiernos subnacionales. El concepto de descentralización fiscal da cuenta de ello con distintos tipos de mediciones, que pueden dar lugar a diferentes tipos de autonomía.

Una primera aproximación al origen de los ingresos es la que atiende al ente que estableció el tributo. Así se dice que un modelo financiero es centralista cuando las exacciones sobre los ciudadanos las establece fundamentalmente la hacienda central, mientras que las otras haciendas obtienen la mayor parte de sus ingresos de transferencias procedentes de aquella. Por el contrario un modelo financiero es descentralista cuando cada hacienda establece sus propias exacciones, de las cuales derivan la mayor

⁴ A. CASTELLS "Suficiencia, autonomía y equidad" en "La reforma del sistema de Financiación Autonómica". El País, 5 de Nov. 1991.

parte de sus ingresos, sin perjuicio de las transferencias redistributivas que efectúa la administración central ⁵.

Este criterio no es siempre utilizado y en ocasiones se dice que la descentralización fiscal viene determinada por la autonomía de gasto de que goza la administración subnacional y ésta tendrá dicha autonomía no solamente en la medida en que establezca tributos propios sino también en la medida en que reciba del Estado transferencias automáticas y predecibles como son las procedentes de las participaciones en los ingresos del Estado. Esto es lo que explica por ejemplo que países como Argentina, sean incluidos entre aquellos que gozan de un alto grado de descentralización fiscal, a pesar de que el sistema de financiación federal esté basado en las participaciones de impuestos con la administración central ⁶.

A pesar del carácter instrumental, es preciso tener en cuenta que el tema de la financiación suele añadir una contradicción al proceso de descentralización administrativa porque, en la práctica, y sobre todo al inicio del proceso, supone un mayor gasto en el conjunto de las administraciones aún cuando no aumente la cantidad o calidad del servicio prestado.

Un reciente estudio preparado por el Banco Mundial para nueve países latinoamericanos ⁷, muestra que la mayoría de las estrategias de descentralización han significado costos netos adicionales significativos (Así ha ocurrido en particular en Colombia, Brasil, Guatemala y Venezuela). Si bien en parte ello puede ser debido a que una reestructuración de una determinada competencia permite a la vez introducir mejoras que eran absolutamente imprescindibles en la calidad del servicio ⁸, es

⁵ José. V. SEVILLA SEGURA "La financiación de las Comunidades Autónomas. El problema" El País, 3 de Octubre de 1991.

⁶ Argentina. Provincial Government Finances, The World Bank Washington, 1990. También en Informe sobre el Desarrollo Mundial 1988, Banco Mundial, Washington 1988.

⁷ T. CAMPBELL "Descentralización hacia los gobiernos locales en los países latinoamericanos: Estrategias nacionales y respuesta local en la planificación, gastos y administración", Informe n. 5. Departamento Técnico para América Latina y el Caribe, Julio 1991.

⁸ Algo así ocurrió por ejemplo en Brasil cuando se transfirieron a los Estados y a los municipios los servicios de salud que estaban en manos del Estado federal en unas condiciones absolutamente deterioradas y que exigieron importantes inversiones para que pudieran seguir prestándose. Al respecto J. BRAKARZ "Aspectos

constatable que en la mayoría de los casos no ha habido una reducción sustancial real de las responsabilidades de gasto a nivel central y, aunque algunos costos pueden ser transitorios, la experiencia indica que la reducción del gasto central se materializa muy lentamente y que no es total. Solamente en Chile, Ecuador y Argentina, se ha utilizado la reforma financiera intergubernamental como instrumento de restricción del presupuesto nacional.

Ello puede provocar que se desvirtúe el proceso de descentralización y que el Estado se recentralice traspasándose de nuevo las competencias al nivel central, simplemente porque no se resolvieron correctamente los problemas financieros. En estos casos el tema de la financiación deja ya de ser un tema instrumental de la descentralización.

2. La asignación de competencias y de recursos a los diferentes niveles de administración y gobierno

El tema de la asignación de competencias a los diferentes niveles de gobierno es un tema complejo, que ha sido detenidamente estudiado desde el análisis económico y no vamos a incluir aquí sino pequeñas referencias al mismo, al objeto de estudiar las cuestiones relacionadas con la financiación. Para ello vamos a admitir como válido, a los efectos que nos interesan, el tradicional enfoque musgraviano que diferencia tres tipos de funciones dentro del sector público: asignativa, redistributiva y estabilizadora y en el que sólo la función asignativa, consistente fundamentalmente en la provisión de bienes públicos, debe ser desempeñada por todos los niveles de gobierno⁹. Aparece así lo que se ha denominado "Teorema de la Descentralización" según el cual la descentralización en la provisión de bienes públicos permite diversificar las ofertas en función de las preferencias de los ciudadanos, tomando en consideración la existencia de demandas diferenciadas.

Dicho teorema tiene un fundamento económico muy importante, según el cual el óptimo en la prestación de servicios sólo puede

institucionales de la descentralización. Soluciones gerenciales y modelos innovadores de organización de funciones públicas en Latinoamérica". Seminario Internacional Descentralización y Desarrollo, Santa Cruz, Bolivia, Diciembre 1991.

⁹ El análisis económico de R. MUSGRAVE, contenido fundamentalmente en The Theory of Public Finance, McGraw-Hill, New York, 1991, sin haber perdido vigencia puede ser hoy cuestionado desde algunos puntos de vista.

alcanzarse de manera descentralizada, pero también un importante componente político que nos diferencia la descentralización de la desconcentración. La ventaja de la descentralización consiste en que introduce el mecanismo de elecciones para conocer las preferencias de los ciudadanos.

La otra consecuencia importante para la financiación que se extrae del análisis económico de las funciones es que, en principio, no corresponde a las administraciones inferiores el establecimiento de tributos de carácter redistributivo o estabilizador.

Pero la asignación de competencias a los diferentes niveles de gobierno no es un proceso teórico de asignación de la función a aquél nivel más eficiente para prestarlo, sino que se trata de un proceso muy complejo. En primer lugar, la descentralización necesita una decisión política de inicio del proceso o de continuación del mismo dentro de un Estado que ya estaba funcionando de manera más o menos descentralizada. Por otra parte, no todos los niveles territoriales de la misma categoría están preparados para cumplir las mismas funciones. Por último, la asignación de competencias a nivel vertical es prácticamente imposible y la mayor parte de los servicios que presta un Estado requieren la concurrencia de varios niveles de administración.

Respecto del estado de la descentralización en América Latina, hay que llamar la atención sobre que, a pesar de que el tema es hoy objeto de discusión en casi todos los países del continente, los procesos de descentralización son muy distintos entre sí. En los estados federales, el tema ha adquirido un especial auge a pesar de que, en principio, esos serían ya estados muy descentralizados. En ellos, el objeto del proceso consiste fundamentalmente en transferir más competencias de las que ya tenían los estados federados y que van a ejercer de manera exclusiva; en establecer sistemas de competencias concurrentes y en fijar mecanismos de coordinación con el Estado federal y entre los distintos Estados entre sí. De todas formas, dentro de los Estados federales latinoamericanos los procesos son muy distintos y el tema de la descentralización recibe soluciones políticas diferentes. En general, los Estados federales responden más bien a la tradición centralista continental más que al modelo federalista norteamericano. En algunos países, como Venezuela y Brasil, actualmente se están discutiendo e implementando procesos de mayor descentralización porque la sociedad política y civil ha llegado al acuerdo de que los gobiernos estatales y municipales provean mayores servicios en perjuicio de la administración central ¹⁰. En México, por el contrario, la sociedad muestra una actitud más

¹⁰ Anwar SHAH, The new Fiscal Federalism in Brazil. The World Bank 1990. CLAD, Proceso de Descentralización en Venezuela, Reporte de Avances, Julio 1991.

proclive a que sea el gobierno central el que proporcione los servicios ¹¹.

Si el grado de descentralización de competencias es medido a través del gasto realizado por los gobiernos subnacionales, lo que decimos es evidente pues mientras por ejemplo en México dicho gasto es inferior al 20%, en países como Argentina y Brasil es aproximadamente un 30% del total ¹².

En ciertos países unitarios, el proceso pretende primero crear regiones como entes descentralizados para ir después haciendo las transferencias de competencias (Es el caso de Perú y Guatemala).

Por último, en otro grupo de países, lo que la descentralización pretende es un reforzamiento de la administración local a nivel de municipio (que ya era también un ente descentralizado), transfiriendo nuevas competencias (Colombia o Chile).

Los problemas de financiación en todos estos casos son distintos. Cuando al inicio del proceso existen ya entes descentralizados, aunque tengan escasas competencias y su capacidad de gasto sea reducida, éstos tienen ya organizada su propia hacienda, sobre la que puede basarse un nuevo sistema de financiación. Un grado de relativa madurez en el proceso de descentralización administrativa, como el que debiera de presentarse en los países federales, debería originar a su vez una apertura del proceso de descentralización fiscal en el sentido de ir sustituyendo paulatinamente la financiación basada en transferencias de recursos del Estado a los Estados federados, por exacciones impuestas por éstos últimos y caracterizadas porque dichos Estados deciden y administran autónomamente sus ingresos y se responsabilizan de ello ante sus ciudadanos. Aparentemente éste era uno de los objetivos de la reforma del sistema fiscal en Brasil donde, al discutirse el tema de la financiación, no ha estado en juego solamente la suficiencia financiera de los Estados para hacer frente a sus gastos, sino también la autonomía de éstos últimos para establecerla.

Surge no obstante una dificultad adicional en el proceso pues las finanzas subnacionales suelen estar ya inicialmente en una situación deteriorada, antes de asumir las nuevas competencias propuestas por el proceso de descentralización, lo que puede provocar que los gobiernos de los Estados, regionales y locales no

¹¹ CEPAL, Las relaciones tributarias entre los diversos niveles de gobierno. El caso de México. 29 de Marzo de 1985.

¹² Informe sobre el Desarrollo Mundial 1988, Banco Mundial, Washington 1988. (Promedios 1974-86).

sean propensos a la descentralización. Ello ha significado que, en lugar de hacer una política de estímulo a la transferencia de competencias, basada en criterios técnicos, los gobiernos centrales intenten hacer transferencias de recursos, sin haber acordado previamente, y sin exigir a la vez la transferencia de competencias, con lo que los descalabros financieros son evidentes.

Por el contrario, cuando se crean nuevos entes descentralizados es preciso crear una hacienda propia. Por otra parte, es obvio que los problemas de financiamiento deben ser distintos en los Estados federados o regiones, de aquellos que se plantean en los municipios.

La asignación de competencias presenta un problema adicional si tenemos en cuenta que las distintas regiones, estados y municipios del país, no tienen la necesaria capacidad de gestión para asumir a un tiempo las competencias transferidas. En principio existen tres tipos de mecanismos de transferencia.

Un primer tipo consiste en la transferencia en bloque a todos los niveles territoriales, lo que evitaría en principio la desorganización financiera de la administración central que, al transferir la competencia, transferiría al mismo tiempo los recursos para administrar el servicio; no obstante, pueden generarse muchos problemas de gestión en la nueva administración descentralizada. El sistema de transferencias fraccionadas, por el contrario, implica que son los entes descentralizados los que han de solicitar la competencia del nivel central, cuando se estima que su capacidad de gestión es eficiente para la administración del servicio; el sistema es ventajoso para las regiones y municipios, pero origina desequilibrios de todo tipo en el nivel central y, particularmente el gasto se incrementa. Por último existen sistemas mixtos caracterizados porque se da preferencia a la iniciativa de los gobiernos regionales y locales de manera que, cuando éstos solicitan la competencia, ésta es inmediatamente transferida; no obstante, pasado un cierto tiempo de iniciado el proceso, el gobierno central puede decidir hacer una transferencia en bloque si la competencia no ha sido solicitada. En sus primeros momentos, el modelo produce desestabilización y deseconomías de escala, pero permite asegurar en el futuro un mejor funcionamiento. En general, la mayor parte de los países han utilizado variaciones sobre este sistema mixto.

Por último, es preciso hacer referencia al tema de las competencias compartidas o concurrentes. Cuando existen varios niveles de gobierno es imposible establecer una absoluta separación de competencias porque todas las funciones se desarrollan sobre un mismo territorio, siendo el conflicto consustancial a la descentralización. Aunque parezca paradójico, los estudios sobre descentralización dan cuenta de que la minimización del conflicto es más factible cuando la distribución de competencias no es rígida y se establecen competencias concurrentes entre las distintas

administraciones, siendo el procedimiento de negociación y concertación fundamental para llevar a cabo la prestación del servicio. No obstante, es preciso que, aunque las competencias no sean rígidas, la ley haga una delimitación precisa de las responsabilidades de las diferentes administraciones. Una actuación de este tipo requerirá madurez en el ámbito administrativo y fiscal para resolver los conflictos.

Teniendo en cuenta los factores anteriores, a un determinado estado de las competencias dentro de un conjunto de administraciones, debe responder un esquema de financiamiento tal que permita que los entes descentralizados posean los recursos suficientes para hacer frente a la prestación de los servicios conferidos, pero no existe un modelo de financiamiento general que sea más o menos común entre los países ni entre los federales ni entre los unitarios.

Los recursos con los que financiar a los gobiernos subnacionales pueden provenir de diversas fuentes.

3. Los recursos de las administraciones descentralizadas

Aunque pueden utilizarse variadas clasificaciones de los recursos con que pueden contar los entes descentralizados, básicamente éstos pueden dividirse en tres categorías generales:

- a) Financiación basada en los rendimientos de tributos propios.
- b) Financiación basada en la participación en los rendimientos del sistema impositivo del Estado central.
- c) Financiación basada en subvenciones procedentes del gobierno central.

La realidad muestra que, en mayor o menor medida, los entes descentralizados utilizan los tres tipos de recursos para financiarse. No obstante un dato se repite con bastante generalidad: la financiación basada en un sistema de imposición propio resulta siempre muy reducida y por el contrario los entes descentralizados dependen financieramente de la administración central, obteniendo sus recursos de la participación en los rendimientos del sistema estatal o de las subvenciones. Esto es lo que se conoce como dependencia financiera: los gobiernos subnacionales dependen del Estado central para poder financiar los servicios que presten. No obstante existirán diversos grados de dependencia financiera en función del instrumento utilizado para la financiación que puede restringir o no la autonomía en el gasto de los entes. El grado de dependencia mayor se da en las subvenciones condicionadas.

Algunos estudios solamente excluyen de los ingresos de los gobiernos subnacionales a las transferencias condicionales o a las transferencias no automáticas. En realidad, una mayor o menor grado de dependencia se produce en cualquier sistema de financiación de entes descentralizados. Los gobiernos subnacionales no tienen por qué ser contrarios a esa dependencia y pueden preferir ese sistema de financiación, aún a riesgo de perder autonomía, bien por razones económicas (problemas de eficiencia unidos a la fácil movilidad de bienes y personas que se pueden derivar de un trato fiscal diferenciado), o por razones políticas (cuestiones relativas a la asunción de costes de impopularidad derivados de la toma de decisiones fiscales). En otro sentido, la dependencia puede significar la constatación de la incapacidad de los gobiernos locales de autofinanciarse ¹³.

La dependencia del gobierno central para financiar los servicios descentralizados genera dos tipos de consecuencias importantes ¹⁴:

- a) los gobiernos subcentrales pueden caer fácilmente en la irresponsabilidad fiscal, ya que obtienen sus recursos sin tener que soportar el coste político que implica establecer tributos sobre sus propios votantes. El coste político sólo es soportado por la administración central. Los gobiernos regionales y locales tratarán así de presionar a la administración central por mayores recursos.
- b) los gobiernos centrales tratarán entonces de que la dependencia sea de alto grado ya que impondrán condiciones a los gobiernos subcentrales para entregarles los recursos. La subvención condicionada aparece así como un importante ingreso de los entes descentralizados que restringe la autonomía de la respectiva región o municipio.

Analícemos ahora más detenidamente estos tipos de recursos y veamos algunos ejemplos de su utilización en América Latina.

4. La autonomía fiscal a través de ingresos propios

Aunque ya advertimos que la descentralización administrativa y la descentralización fiscal no se corresponden, al menos en las

¹³ J. SUAREZ PANDELLO Experiencias internacionales de financiación local. MAP, Madrid 1988, pags, 79 y 80.

¹⁴ José V. SEVILLA SEGURA "La financiación de las Comunidades Autónomas" EL PAIS, 3-4-5 Octubre 1991).

etapas de inicio de los procesos descentralizadores, es un hecho que la propia dinámica de un proceso de descentralización exige que ésta se financie cada vez más con tributos establecidos y recaudados en el territorio de los propios entes descentralizados, como la única manera de resolver de manera permanente el problema de la financiación de estos entes, y desde luego también el del Estado central ¹⁵, pues las necesidades de los entes descentralizados crecen a un ritmo tan rápido que necesariamente comprometen el propio presupuesto central y su capacidad para seguir prestando los servicios que le son asignados y las funciones de estabilización y redistribución. Por otra parte, la autonomía de un ente descentralizado se ve seriamente menoscabada si el ente que la financia impone condiciones. No obstante, el establecimiento de un sistema de imposición propio no es fácil porque requiere de una madurez fiscal en todo el territorio que difícilmente se da en América Latina y además determinados tributos quedan prácticamente fuera del alcance de los entes subnacionales por razones que tienen que ver con el análisis económico.

Aunque este tipo de ingresos pueden ser clasificados de varias formas, vamos a considerar, a efectos de nuestro análisis, como ingresos propios aquellos tributos cuyos rendimientos se perciben por los gobiernos correspondientes según estrictos criterios de territorialidad. Es decir, cuyos rendimientos corresponden a un gobierno que tiene jurisdicción en el lugar dónde se han recaudado. Entre ellos se incluyen aquellos tributos en los que el ente descentralizado goza en exclusiva de la titularidad impositiva, aquellos en los que goza de titularidad compartida en base a recargos o en base a fuentes que permitan la doble imposición, y la participación, por razón del territorio, en los impuestos estatales (tax sharing). Por el contrario la participación en los impuestos estatales por conceptos distintos de la territorialidad los denominaremos subvenciones o transferencias generales (revenue sharing). No obstante hay que advertir que la terminología no es igual en todos los países ni en todos los autores que escriben sobre el tema y que a veces las participaciones en impuestos, de cualquier clase que sean, son consideradas transferencias o subvenciones. En sentido inverso, a efectos de la autonomía o dependencia del gobierno subnacional, en algunos documentos las participaciones en impuestos (revenue sharing) se consideran como

¹⁵ Buena prueba de ello es la crisis actual en que se encuentra el sistema de financiación del Estado descentralizado español. En efecto, dicho proceso ha sido muy exitoso en lo que se refiere a la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas, pero los problemas de financiación generados solo pueden resolverse aumentando el peso de los ingresos tributarios propios. Vease sobre la discusión actual las dos trilogías de trabajos de A. CASTELLS y J. SEVILLA SEGURA aparecidos en El País.cit.

ingresos propios. El tema tiene particular importancia en América Latina, donde los países federales se financian mayoritariamente con dichas participaciones.

Una última advertencia es preciso hacer respecto de aquellos tributos de titularidad de la administración central pero recaudados por otras administraciones. A estos efectos, dichos tributos se considerarán como centrales en la medida que la titularidad legislativa corresponde al Estado central; no obstante la participación de los gobiernos subnacionales en las tareas de gestión puede ser un factor de importancia considerable a efectos de acrecentar su responsabilidad fiscal y puede permitir incluso, niveles más altos de recaudación.

El análisis económico proporciona criterios técnicos para atribuir las distintas fuentes de imposición a los distintos niveles de gobierno, a los que nos referimos aquí de manera muy resumida.

MUSGRAVE apuntaba los siguientes criterios: 1) los niveles medios y bajos deberían gravar las bases de baja movilidad interjurisdiccional; 2) los impuestos personales progresivos deberían ser usados por las jurisdicciones en las que una base global pudiera ser implementada más eficientemente; 3) la imposición progresiva de objetivos distributivos debería ser central; 4) los impuestos apropiados para la política de estabilización debían de ser centrales y los de los niveles inferiores estables cíclicamente; 5) las bases distribuidas de manera altamente desigual entre subjurisdicciones deberían ser usadas centralmente; 6) los impuestos aplicados según el principio de beneficio y las tasas sobre usuarios son apropiados a todos los niveles. De esta manera al nivel central le asigna el impuesto integrado sobre la renta, sobre el gasto, sobre recursos naturales y tasas; al nivel medio el impuesto sobre la renta de los residentes y de los no residentes, el impuesto en destino sobre las ventas, sobre recursos naturales y tasas y al nivel local el impuesto sobre la propiedad, sobre las nóminas y tasas. Con posterioridad MATTEWS añade la necesidad de establecer fórmulas de participación impositiva para contrarrestar el desequilibrio fiscal entre niveles de gobierno ¹⁶.

El establecimiento de tributos propios por parte de los entes descentralizados puede hacerse de dos formas que de ninguna manera son incompatibles entre sí:

a) Separando las distintas fuentes de ingreso de manera que se reserven unas para la administración central y otras para las administraciones descentralizadas. Este sistema es el que se conoce

¹⁶ Vease A. CASTELLS Hacienda Autónoma. Una perspectiva de federalismo fiscal, cit.

como haciendas complementarias. El problema que se plantea es que las buenas fuentes de ingreso fiscal son limitadas (renta y ventas fundamentalmente) y si éstas son reservadas a la administración central, tal como sugiere el análisis económico, los entes descentralizados no tendrán garantizada su autonomía.

Un buen ejemplo de cómo se han distribuido estas fuentes de ingreso es el que proporciona la Constitución brasileña de 5 de octubre de 1988 que trata efectivamente de garantizar un amplio margen de autonomía fiscal a los entes descentralizados (arts. 153 a 156):

1. A la **Unión Federal** corresponden los impuestos sobre las importaciones; las exportaciones; sobre la renta; los productos industriales; las operaciones de crédito, cambio y seguro; los relativos a la transmisión de títulos o valores mobiliarios y los que recaen sobre la propiedad territorial rural y las grandes fortunas.
2. A los **Estados Federales** y al **Distrito Federal** corresponden los impuestos que recaigan sobre las sucesiones y donaciones; la propiedad de vehículos automóviles; el impuesto a la circulación de mercancías y a la prestación de servicios.
3. A los **Municipios** corresponden los impuestos que recaigan sobre la propiedad predial y territorial urbana, transmisiones de inmuebles y derechos reales sobre los mismos, venta al por menor de combustibles y ciertos servicios.

En esta separación de las fuentes de ingreso hay que destacar que se ha reservado a la Unión Federal un impuesto de muy alta recaudación, como es el impuesto sobre la renta, pero también se ha reservado a los Estados Federales y al Distrito Federal otro impuesto altamente elástico, como es el que va a gravar la circulación de mercancías y la prestación de servicios, lo que en principio permite augurar una cierta autonomía fiscal a éstos últimos. Los municipios contarán con impuestos tradicionalmente locales, que proporcionan escasa recaudación y con tasas y contribuciones especiales que atienden al principio del beneficio.

b) Estableciendo cada ente autónomos sus propios tributos mediante haciendas en paralelo lo que puede llevar a la existencia de impuestos en duplicado pues puede existir por ejemplo un impuesto sobre la renta establecido por el Estado y otro distinto establecido por la región. Este procedimiento permite la doble imposición y aunque ella no es de por sí objetable, puede generar problemas cuando se aplica sin preocuparse por sus efectos agregados en el conjunto del sector público y sus efectos en el sector privado y además puede implicar complicaciones a los ciudadanos ante la profusión de exacciones del mismo tipo que

pueden generarse, por lo que los países que la aplican tienden a reducirlos (Los supuestos de doble imposición se han reducido sustancialmente en Estados Unidos donde todavía existe). No obstante el sistema de haciendas en paralelo puede ser de simple aplicación cuando se establece un sistema estructurado en torno a la hacienda central permitiéndose después que los entes autónomos establezcan recargos sobre los tributos centrales.

Esta segunda forma de tributo propio no es incompatible con la anterior. Un sistema de financiación puede prever que unas fuentes de imposición queden reservadas a un determinado ente y que sobre otras puedan establecer tributos varios entes. Así por ejemplo la Constitución de Brasil dispone que los Estados federales y el Distrito Federal, además de los impuestos que pueden establecer por corresponderles la fuente de ingreso, pueden institucionalizar un recargo sobre el impuesto a la renta de la Unión. Un sistema parecido se propone actualmente en Venezuela a través de sobretasas a tributos nacionales como el impuesto a la renta o los impuestos al consumo, a las transacciones o al valor agregado. Se trataría, en este último caso, de unos puntos adicionales que los gobernadores podrían incorporar al porcentaje del impuesto establecido por la Nación ¹⁷.

Estas dos formas de tributos propios están caracterizadas porque permiten a los entes autónomos tener un alto grado de autonomía política y de responsabilidad fiscal ya que dichos entes han de decidir cual es la exacción que imponen sobre sus ciudadanos. La autonomía exige en principio que la cuantía de dicha exacción sea decidida por cada ente descentralizado en particular, aunque a veces lo es a nivel nacional. Por ejemplo el IVA en Brasil es administrado por un Consejo al que pertenecen todos los Estados y cualquier modificación en la exacción debe ser aprobada por dicho Consejo.

Los países no federales, pero en los que la región se ha convertido en un ente autónomo, también pueden prever la existencia de tributos propios de las regiones. En este sentido, la Ley de Bases de Regionalización de Perú, Ley N° 24650 (19-03-87) prevé entre los recursos de los gobiernos regionales "los tributos que creen al amparo de competencias legislativas delegadas". Del mismo modo, el Proyecto de Ley de Organización de Gobiernos Departamentales de Bolivia plantea la existencia de recursos propios de cada región.

En los países en los que no se ha previsto que la región sea un ente descentralizado (sea o no un Estado federal) se prevé no

¹⁷ Rafael DE LA CRUZ "La descentralización en Venezuela: un reto para la gestión del Estado. Antecedentes y Perspectivas". Documento de la COPRE PNUD, Proy. VEN/89/501.

obstante para los municipios, la existencia de algunos recursos propios, cuya recaudación no es muy importante por estar basada fundamentalmente en tasas y en impuestos a la propiedad territorial. No obstante cuando se trata de acelerar el proceso de descentralización suele darse un impulso a este tipo de ingresos municipales. En este sentido, por ejemplo, es preciso destacar el proceso colombiano de descentralización municipal en el que el Decreto 1333 (04/1986) actualiza el Código de Régimen Municipal donde, por disposiciones legales (ley 14 de 1983), se autoriza a los municipios para que fortalezcan, entre otros, los impuestos: predial, de industria, de comercio, de avisos y tableros, de circulación y tránsito, de parques y arborización, de espectáculos, casinos, etc. Más recientemente, la ley 44 (12/1990) y los nuevos preceptos constitucionales (Constitución Política de 1991), en materia de régimen de las entidades territoriales, vienen promoviendo la autonomía tributaria y el fortalecimiento de la base económica regional y local.

Dentro de los ingresos propios hemos incluido también una tercera categoría que es la de la participación en ingresos centrales según criterios de territorialidad (tax sharing), es decir, en función del monto real del ingreso recaudado en cada ente autónomo. La recaudación, y en general la gestión del tributo, puede ser efectuada directamente por la administración central o bien por las administraciones subnacionales.

En rigor, se trata de transferencias desde el Estado central a los entes autónomos. La titularidad legislativa del impuesto corresponde a la administración central que será la que decida la base sobre la que se aplica el tributo y el tipo de gravamen (a diferencia a los casos anteriores), pero todo o parte de lo recaudado por el impuesto es después distribuido en proporción a lo efectivamente percibido a través del territorio de que se trate, sin que la cuantía sea afectada por consideraciones poblacionales, económicas, de equidad interterritorial o cualesquiera otras.

Este tipo de financiación tiene también ventajas en orden a la autonomía del ente descentralizado porque implica que lo recibido por cada territorio está directamente relacionado con su capacidad fiscal. Ello implica cierta responsabilidad del ente descentralizado, frente a los votantes, y por lo tanto independencia con respecto a la administración central, sobre todo si las administraciones subnacionales intervienen en la gestión del tributo. Sin embargo no todos los tributos pueden ser distribuidos según criterios de territorialidad y además, no se resuelve el tema de los desequilibrios verticales y horizontales dentro del Estado y creará de hecho muchos problemas cuando es el único criterio utilizado para transferir ingresos a las unidades subnacionales.

La relevancia de esta cuestión fue muy evidente en México, país que había basado tradicionalmente su sistema de

descentralización fiscal en participaciones por razón del territorio en los impuestos estatales.

En efecto, hasta la reforma de 1980 cuando la recaudación tributaria estaba integrada básicamente por impuestos a la producción y al consumo, y la aportación de PEMEX era baja, el método de distribución tenía una base territorial según el criterio de que cada entidad federativa debía recibir lo que había contribuido a crear. Sin embargo, la introducción del IVA, difícil de regionalizar y la elevación de los precios del petróleo, que benefició desproporcionadamente a unos Estados frente a otros dió lugar a una importante modificación en la que estaba presente la idea de la interdependencia de los Estados federales y la equidad. No obstante se sigue manteniendo algún tipo de participación territorial en México y el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 establece para "los estados adheridos al Sistema de Coordinación Fiscal y se encuentren coordinados en materia del impuesto sobre adquisición de inmuebles, una participación adicional al Fondo General de Participaciones (que es un revenue sharing propiamente dicho), una participación del 80% de la recaudación que se obtenga en su territorio del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, en la parte que colaboren en la recaudación de dicho impuesto".

La Constitución de Brasil prevé también un mecanismo de participación territorial muy importante que afecta sobre todo a los municipios (art. 158). Dichas participaciones son perfectamente diferenciadas en la Constitución de las transferencias enunciadas en el art. 159 (revenue sharing) a las que nos referiremos posteriormente. En efecto a los municipios pertenecen entre otros: el cincuenta por ciento del producto de la recaudación del impuesto de la Unión sobre la propiedad territorial rural relativo a los inmuebles situados en ellos, el cincuenta por ciento de la recaudación del impuesto del Estado sobre la propiedad de vehículos automotores que hayan obtenido su licencia en su territorio y un veinticinco por ciento de la recaudación del impuesto estatal sobre operaciones relativas a circulación de mercancías y sobre prestaciones de servicios de transporte interestadual e intermunicipal y de comunicación.

En Perú se prevé de esta misma manera entregar a las regiones una participación del impuesto nacional en función de la renta que produce la explotación de recursos naturales en ellas ubicados.

5. Desequilibrios verticales y desequilibrios horizontales.

En todos los países más o menos descentralizados se produce lo que se denomina desequilibrio vertical, entendido como las divergencias que pueden existir entre las fuentes de ingreso de los entes autónomos y sus necesidades de gasto. Ese desequilibrio

fiscal se corrige mediante transferencias desde el gobierno central a los otros gobiernos territoriales y refleja la dependencia de éstos últimos respecto del primero.

En efecto, la práctica demuestra que el volumen de ingresos percibidos directamente por los gobiernos subnacionales es insuficiente para financiar sus necesidades de gasto. Las subvenciones o transferencias tratan de compensar el desequilibrio procediendo a una redistribución de los recursos fiscales disponibles por el conjunto de las administraciones públicas, canalizándolos desde las superiores hacia las inferiores, por entender que éstas, consideradas globalmente, se hallan en una situación de insuficiencia financiera ¹⁸.

Dicho desequilibrio se produce por dos tipos de causas. Primero la falta de dinamismo de los ingresos propios de los gobiernos subcentrales; segundo por las crecientes necesidades de gasto concentradas en estos niveles de gobierno. Por consiguiente, el problema del desequilibrio fiscal vertical dependerá en primer lugar de cual sea la autonomía fiscal obtenida a través de ingresos propios de cada ente descentralizado y de cual sea la asignación de competencias. Evidentemente dicho desequilibrio será mayor en países como México donde el gobierno federal basa sus ingresos en impuestos más elásticos como son el de la renta y el que se aplica a las ventas, mientras que los Estados federados basan sus ingresos propios en los impuestos prediales, que en federaciones como la brasileña en la que el impuesto sobre la ventas pertenece a los Estados. La segunda causa de este desequilibrio, la producida por las necesidades crecientes de gasto se produce en todos los países pero dependerá de cual haya sido la asignación de funciones. En este sentido por ejemplo, la escasa autonomía tributaria de los entes descentralizados mexicanos es manejada disminuyendo las obligaciones de los estados y municipios ¹⁹, por lo que los problemas que genera la descentralización fiscal son resueltos reduciendo la descentralización administrativa.

Junto a este problema de desequilibrio vertical aparece también un problema de desequilibrio horizontal entre las unidades de gobierno de un mismo nivel (Estados federados, regiones o municipios) a consecuencia de la falta de correspondencia entre su capacidad fiscal y sus necesidades de gasto. En efecto, no todas las unidades poseen la misma renta, la misma capacidad fiscal y hay que establecer entre ellas alguna forma de reequilibrio. Para ello

¹⁸ A. CASTELLS, Hacienda Autónoma. Una perspectiva de federalismo fiscal, Ariel 1988, pag. 69-70.

¹⁹ Vease sobre México el Documento CEPAL Las relaciones tributarias entre los diversos niveles de gobierno de un sistema federal. El caso de México. Marzo 1985. Sobre Brasil

se establecen subvenciones o transferencias de tipo igualizador destinadas a que las más pobres puedan disponer de niveles comparables de servicios con las más ricas. A veces una misma transferencia puede tener por objeto corregir el desequilibrio vertical y horizontal.

6. Las transferencias. Modalidades y propósitos

Decíamos que la forma de resolver los desequilibrios, tanto horizontales como verticales es a través de las transferencias o subvenciones. Existen múltiples tipos de ellas calificadas en función de diferentes criterios. La principal dificultad de dichas clasificaciones es que una misma transferencia puede incluirse en varias tipologías en función de los criterios elegidos.

Una primera clasificación podría realizarse en función de los criterios seguidos para decidir la cuantía global. En este sentido, la cuantía de la subvención puede ser decidida como un porcentaje fijo de los ingresos centrales, cuando se trata de ingresos compartidos entre las administraciones. Este es el sistema de participación en los ingresos (revenue sharing), caracterizado porque el importe de la subvención es un porcentaje de los ingresos del Estado. En Perú por ejemplo, la Ley n° 25.193 (30-01-91) preveía que para el año 1991 se transfiriera a los gobiernos regionales la totalidad de lo recaudado a nivel nacional por concepto de impuestos a la renta y patrimonio. Posteriormente, la ley n° 25.294 (15-01-91), Ley Anual de Presupuestos del Sector Público y Sistema Empresarial del Estado para 1991, precisa lo dispuesto en la ley anterior de modo que la transferencia a los gobiernos regionales de los impuestos a la renta se cumplirán en el porcentaje del 50% para 1991 y el poder ejecutivo programará para el presupuesto de 1992 el 50% restante. Se trataría ello de un ejemplo de transferencia a través de participación en los ingresos.

Dejando aparte los supuestos de distribución territorial (en cuyo caso estaremos en presencia, no ya de una subvención sino de un ingreso propio, que en la literatura recibe el nombre de tax sharing y al que nos hemos referido en apartados precedentes), las subvenciones se clasifican atendiendo a si la transferencia se ha asignado en base a una fórmula preestablecida, discrecionalmente o para reembolsar unos determinados gastos. La distribución por fórmula es en principio más perfecta porque se basa en criterios objetivos y medibles y se utiliza mucho en los mecanismos de los fondos tales como el fondo común municipal de Brasil o el de Chile. Las transferencias discrecionales se utilizan sobre todo para proyectos de infraestructura en muchos países y pueden basarse en evaluaciones técnicas y objetivas de proyectos propuestos o en factores eminentemente políticos. No obstante en algunos países se han utilizado transferencias discrecionales por no haber resuelto problemas básicos de la distribución de ingresos del Estado. Este

es el caso de los Aportes del Tesoro Nacional en Argentina, utilizados desde 1983 (momento en que expiró la ley de coparticipación, hasta 1987, en que se dictó la nueva). En lo posible, es ideal diseñar mecanismos transparentes y rigurosos para otorgar la subvención.

Por último hemos considerado como categoría independiente las subvenciones destinadas a reembolsar el importe de determinados gastos como es por ejemplo el reembolso a los municipios de los gastos que asumen al hacerse cargo de competencias nuevas como la salud o educación, aunque dicho importe puede ser determinado a través de una fórmula o discrecionalmente.

Otra clasificación importante es la que atiende a la condicionalidad o no de la subvención. Convencionalmente se divide a las subvenciones entre subvenciones de carácter general o incondicionales y subvenciones condicionales y éstas últimas admiten múltiples clasificaciones en función del grado de condicionalidad. La no condicionalidad implica que no se establece ningún tipo de exigencia a los gobiernos subnacionales sobre el uso de los fondos. Las transferencias condicionales por el contrario restringen el uso de los mismos o bien a determinados sectores o bien a proyectos específicos y pueden imponer además algunos otros requerimientos más o menos restrictivos incluso dentro del sector o del proyecto. Por ejemplo una subvención destinada al sector salud puede estar condicionada a que los fondos sean gastados en plazas de cama hospitalarias y obligar al gobierno subnacional a demostrar, para poder tener acceso a la subvención, que es capaz de otorgar un determinado nivel de prestación de servicios primarios de salud. Unas condiciones muy interesantes son las relacionadas con la recaudación tributaria. Argentina es un ejemplo interesante de este tipo de transferencias, ya que para que los gobiernos provinciales tengan derecho a compartir los ingresos deben preparar y poner en marcha un plan de acción financiero con el fin de evitar déficits fiscales. La Reforma fiscal que actualmente está en discusión en Venezuela, propone en este mismo sentido la coadministración de impuestos nacionales y particularmente del IVA, dejando a los Estados la fiscalización de la recaudación y haciendo depender de su eficacia en este aspecto, la cantidad de recursos que el gobierno nacional les transfiera por lo que produzcan.

Estas subvenciones pueden también clasificarse en fijas o proporcionales, según que la cantidad sea establecida como un importe fijo o bien como un porcentaje del gasto realizado por el gobierno subvencionado, lo que introduce una dimensión adicional que es la participación en los costos por parte de los gobiernos subnacionales, lo que puede estimular una mayor austeridad en la formulación del proyecto por parte del gobierno local e incentiva su capacidad fiscal para obtener ingresos propios. Otra posibilidad es establecer la subvención con tope o sin tope.

Una última categoría que debe ser destacada, es la que distingue entre subvenciones niveladoras o perecuatorias de aquellas que no tienen esta finalidad. Las subvenciones nivelatorias son las que tratan de corregir el desequilibrio fiscal horizontal entre administraciones descentralizadas del mismo tipo.

Todos estos tipos de clasificaciones proporcionan una gran variedad de instrumentos alternativos para asignar recursos derivados de la combinación de una o más características, que tienen cada una su propia justificación teórica, sus ventajas y sus desventajas. Trataremos de referirnos a algunas de ellas en relación a su utilización por algunos países de América Latina.

7. Las participaciones en ingresos

Este título atiende solamente al origen de los ingresos de la subvención, pero no a la forma cómo después se gasta y se consideran equivalentes a las subvenciones generales, por lo que una de las cuestiones más relevantes que plantea es la falta de vínculo entre la participación en el ingreso y el ingreso efectivamente generado por la jurisdicción de que se trate. En América Latina tiene mucha importancia en los países federales, para financiar a los Estados de la federación a través de impuestos centrales, y en la financiación municipal.

El problema que tratan de resolver estas transferencias es el de la insuficiencia financiera de los gobiernos subnacionales, aunque a veces llevan incorporadas algunas consideraciones de equidad horizontal entre las diferentes jurisdicciones.

En realidad todas las transferencias suponen de algún modo una participación en los ingresos de otro gobierno, pero lo que caracteriza a las que incluimos en este epígrafe es que el volumen de la transferencia es fijado por un determinado porcentaje de la recaudación de uno o varios impuestos y que después es distribuido entre las jurisdicciones subnacionales sin ser absolutamente territorializado según el esfuerzo fiscal de cada una, aunque puede establecerse algún incentivo en este sentido.

El sistema tiene su origen en un fondo establecido en 1966 en Estados Unidos, consistente en que el gobierno federal reservaba un 2%, proveniente de la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas (establecido en la base neta y no en la cuantía de la recaudación), para constituir un fondo que después se distribuiría entre los Estados con arreglo a la población respectiva. Desde el punto de vista teórico, se plantea un interesante problema al incluir o no este tipo de ingreso entre aquellos que proporcionan autonomía o dependencia al gobierno subnacional. En América Latina tiene diversas expresiones, entre las que nos vamos a referir a algunas de ellas.

En Brasil, la reciente Constitución establece en el artículo 159 un Fondo de Participación de los Estados formado por ingresos federales. Efectivamente el gobierno federal ha de depositar el 21.5% de la recaudación del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre productos industriales, en un fondo de participación estatal que es distribuido posteriormente por el Consejo de los Estados entre cada uno de ellos. Hay que hacer notar que el porcentaje se aplica sobre la recaudación efectiva de los impuestos (el resultado de aplicar el tipo de gravamen a la base neta) y no sobre la base misma. Para determinar la participación de cada Estado en este fondo, se reserva un 85% del total del mismo para ser distribuido entre los Estados del Norte, Nordeste y Centro-Oeste, y el resto, es decir, el 15% se distribuye entre los Estados pertenecientes a las regiones del Sur y del Sudeste. Esta primera distribución del fondo trata de salvaguardar los objetivos de equidad regional. La redistribución posterior del fondo entre los Estados se hace a través de una fórmula que tiene en cuenta la población y un indicador de capacidad fiscal consistente en la inversa de la renta per cápita.

Además del Fondo, la Constitución establece otros dos tipos de participaciones en el ingreso federal. Un tres por ciento de la recaudación de los mismos tributos anteriores es reservada para la aplicación de programas de financiamiento al sector productivo de las regiones del Norte, Nordeste y Centro-Oeste, a través de sus instituciones financieras de carácter regional, de acuerdo a los planes regionales de desarrollo. Un diez por ciento de la recaudación de productos industrializados han de ser entregados a los Estados y al Distrito Federal en proporción al valor de sus respectivas exportaciones de productos industrializados.

Por último, la Constitución brasileña establece un Fondo de Participación Municipal de características muy similares al establecido para los Estados, compuesto por un 22.5% de la recaudación del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre productos industriales a ser distribuido a los municipios teniendo en cuenta su población y su renta per cápita.

De una naturaleza parecida participan el Situado Constitucional en Colombia y Venezuela y el Fondo General de Participaciones de México, aunque en estos casos la participación no se establece sobre determinados tributos sino sobre el total de los ingresos.

En Colombia, el llamado "situado fiscal", establecido constitucionalmente y recientemente modificado, establece un porcentaje mínimo de los ingresos corrientes de la Nación para ser transferido a los Gobiernos Seccionales (Departamentos), con una destinación a gastos de educación y salud, teniendo como nuevos criterios para su distribución, entre otros, la población afectada, objetivos y necesidades básicas en estos servicios, la eficacia administrativa y el esfuerzo fiscal de estas entidades. Estos

critérios también han sido recogidos por la nueva Constitución y las propuestas de reglamentación establecen además la posibilidad de que estos servicios se descentralicen hasta el nivel municipal.

Con el nombre de "situado" se conoce en Venezuela una partida especial incluida en el presupuesto por mandato constitucional "que se distribuirá entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales en la forma siguiente: 30% de dicho porcentaje por partes iguales, y el 70% restante en proporción a la población de cada una de las citadas entidades. Esta partida no será menor del 12.5 % del total de ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto... La ley orgánica respectiva determinará la participación que corresponda a las entidades municipales en el situado" (art. 229 Constitución).

Las recientes reformas acaecidas en Venezuela, con el fin de acrecentar la descentralización política, administrativa y fiscal, han introducido importantes modificaciones en este tema. La ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, aprobada en Diciembre de 1989 deroga la anterior Ley de Coordinación del Situado y recoge planteamientos más equitativos en su distribución mediante las siguientes disposiciones: a) El situado pasará a constituir una partida del 16% del total de ingresos ordinarios estimados en el presupuesto; tal porcentaje se incrementará anual y consecutivamente en 1% hasta alcanzar un 20% anual; b) En las leyes de presupuestos de los Estados, se incorporará una partida destinada a las municipalidades, denominada situado municipal, que para 1990 será del 10% del total de ingresos ordinarios. Tal porcentaje se incrementará anualmente hasta llegar al 20% y se distribuirá de acuerdo a lo previsto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

México había tenido tradicionalmente un sistema de participación impositiva basado en la recaudación obtenida por cada entidad que fue modificado con la Ley de Coordinación Fiscal de 1980. La Exposición de Motivos aclara la modificación introducida en el sentido siguiente: "las participaciones no se otorgarán en función de las recaudaciones que se obtengan en cada entidad, sino que se llevarán a un Fondo General de Participaciones, con cargo a todos los impuestos federales, el cual se distribuirá entre las entidades en los términos de una nueva Ley de Coordinación Fiscal y de los convenios que las entidades que así lo deseen, celebren con la Federación. En dichos convenios se señalarán también las facultades para administrar el impuesto que ejercerán las entidades federativas".

Básicamente el nuevo sistema se basa en dos acuerdos concertados entre los Estados y la federación: el Convenio de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y el Convenio de Colaboración Administrativa. Se establecieron tres fondos para el

funcionamiento del sistema: el Fondo General de Participaciones, el Fondo Financiero Complementario y el Fondo de Fomento Municipal ²⁰.

El Fondo General de Participaciones está constituido por el 13% de los ingresos totales anuales que obtiene la federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos, por extracción de gas natural y los de minería. Para los fines del reparto sólo se tiene en cuenta la recaudación efectiva. En la distribución del fondo, cada Estado tiene asegurada una cantidad igual a la que le hubiera correspondido en el año anterior y además un incremento calculado conforme a una fórmula que tiene en cuenta el esfuerzo recaudatorio de los impuestos federales en cada entidad federal. Esta fórmula particular, que incorpora una cualificación del esfuerzo fiscal del Estado para determinar la cuantía de la transferencia, permite en alguna medida estrechar la brecha que entre ingresos y gastos se produce con las participaciones y tiene no solamente importancia económica, sino también política al acrecentar la responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales.

Se establece además un Fondo Financiero Complementario constituido por el 0.50% de los ingresos totales anuales que obtenga la federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos, el 3% del Fondo General de Participaciones y otra cantidad igual con cargo a la Federación. Dicho Fondo es distribuido en proporción inversa a la participación por habitante, que tenga cada entidad, en el Fondo General de Participaciones.

Por último se establece un Fondo de Fomento Municipal formado a base de diferentes tipos de ingresos que es distribuido en primer lugar a los Estados, con reglas similares a las del Fondo General de Participaciones, y éstos después lo distribuyen entre sus municipios de acuerdo a lo que establezcan las legislaturas locales.

En Argentina la nueva ley de Coparticipación Federal, vigente desde 1988, prevé una primera distribución de los recursos coparticipados de un 42.34% al Gobierno central y un 57.66% a los gobiernos provinciales. Los ingresos compartidos son el IVA, Ganancias, Capitales, Combustibles y otros menores. La distribución posterior entre provincias tiene en cuenta en primer lugar criterios territoriales más que poblacionales, pero prevé mayores transferencias a las áreas en que se concentran más familias pobres.

²⁰ CEPAL, Las relaciones tributarias entre los diversos niveles de gobierno de un sistema federal. El caso de México. Marzo 1985.

8. Transferencias destinadas a reembolsar el importe de determinados gastos

Otro tipo de transferencias que tienen mucha importancia en América Latina son aquellas destinadas a reembolsar el importe de determinados gastos.

La fórmula es muy útil sobre todo en los inicios de los procesos de descentralización porque permite que se transfiera una determinada competencia a un nivel subnacional, transfiriéndole al mismo tiempo los recursos necesarios para hacer frente a ella, lo que en principio permite equilibrar a la vez el presupuesto nacional, que se desprende de la competencia a la vez que transfiere los recursos, y el del ente descentralizado.

Este es por ejemplo el procedimiento previsto en la ley venezolana de Descentralización de 1989 que contempla el traspaso de cada competencia junto con la asignación presupuestaria que actualmente el Gobierno central dedica a la prestación del servicio en cuestión y es el procedimiento que se ha utilizado con relativo éxito en Chile para el traspaso a los municipios de determinadas competencias en materia de salud y educación ²¹.

En Chile, en el sector de educación, se iniciaron importantes reformas en 1980 que preveían, entre otras modificaciones, la transferencia de escuelas, de los niveles preescolar, primaria y secundaria a las municipalidades. Para ello se transfirió la infraestructura de las escuelas a las municipalidades con arreglo a un convenio especial denominado comodato. El dinero para pagar a los profesores fue transferido desde el Ministerio de Educación a las Municipalidades y además ese ministerio subvenciona a las municipalidades para los gastos de educación calculados éstos en base a una fórmula fijada en función de cada estudiante matriculado.

En materia de salud, en 1981 se inició igualmente el traspaso de los centros y consultorios de salud a las municipalidades con un mecanismo de financiamiento consistente en el pago a las municipalidades de la atención prestada a través del sistema FAPEM (Facturación por Atención Prestada por las Municipalidades). El FAPEM es un sistema de pago anticipado y de reembolso que tiene quince categorías de servicios de atención primaria, cada una de las cuales tiene un valor que cubre los gastos por concepto de bienes y servicios, personal y mantención.

Un sistema parecido se establece en Brasil para el sistema de salud, aunque a nivel estatal; pero, a diferencia del anterior, la cuantía de la subvención no es fijada a través de una fórmula,

²¹ T. CASTEÑEDA Para combatir la pobreza. Política Social y Descentralización en Chile durante los 80. CEP, 1990.

sino por convenio. Recientemente se estableció en este país un Sistema Unico de Salud descentralizando las unidades básicas y hospitales regionales a los estados y municipios, transfiriendo además los médicos y funcionarios del sistema aunque éstos siguen pagados por el gobierno federal. La distribución de los recursos del sistema se produce a través de un sistema de planificación integrada, que hace una estimación de las necesidades para cubrir la atención médica y las inversiones en cada distrito sanitario. La estimación se realiza a base de un perfil epidemiológico del distrito, del número de internamientos o consultas médicas del año anterior, la red física instalada (pública o privada) y otras variables. Los planes de los distritos sanitarios son consolidados en cada Estado que prepara su plan de acción y enviados a la dirección del SUS nacional. Los montos asignados a cada Estado se deciden en reuniones entre los secretarios estatales y el Ministerio de Salud ²².

Este tipo de transferencias están caracterizadas por una gran dependencia de la administración central y además por su alto grado de condicionalidad ya que los fondos recibidos han de destinarse al uso previsto.

9. Transferencias nivelatorias o perecuatorias

Aunque algunas transferencias del tipo de participación en los ingresos suelen incluir algunas consideraciones sobre equidad, la mayoría de los sistemas de financiación de entes descentralizados establecen algún tipo de transferencia especial para que los entes más ricos transfieran recursos a los más pobres, con la finalidad de asegurar un nivel mínimo de servicios públicos y solidaridad entre los diferentes espacios territoriales de la nación. Aunque algunos de estos objetivos pueden ser previstos en mecanismos como los de participación en los ingresos, no se descarta establecer transferencias adicionales en este sentido. En Venezuela por ejemplo, las reformas sobre previsión fiscal incluyen no solamente la reforma del situado constitucional, sino también la creación de un Fondo de Solidaridad Interregional.

Los criterios para establecer este tipo de transferencias son muy variables pero básicamente permiten extraer recursos de las administraciones más ricas para entregarlas a las más pobres.

²² José BRAKARZ "Aspectos institucionales de la descentralización. Soluciones gerenciales y modelos innovadores de organización de funciones públicas en latinoamérica", Oct. 1991. Trabajo presentado al Seminario Descentralización y Desarrollo en América Latina, Bolivia, Diciembre 1991.

El Fondo Común Municipal en Chile podemos decir que participa de estas características pues supone una importante transferencia de las comunas más ricas y del presupuesto estatal a las más pobres, para las que de hecho es su principal fuente de financiación.

Este Fondo está compuesto por los siguientes recursos (DL 3063 Ley de Rentas Municipales):

- 60 % del Impuesto territorial recaudado en cada comuna (el 40% restante queda entre los recursos propios de la comuna del contribuyente.
- El aporte fiscal que determine la ley de presupuesto del sector público.
- 50% de los permisos de circulación de vehículos.
- 45% de las patentes comerciales de las comunas de Santiago.
- 65% de las patentes comerciales de las comunas de Providencia y Las Condes.

Los recursos del Fondo se distribuyen entre las comunas del país de acuerdo a los siguientes criterios:

- 10% en proporción directa al número de comunas.
- 20% en proporción directa a la población de cada comuna.
- 30% en proporción directa al número de predios exentos del impuesto territorial de cada comuna.
- 40% en proporción directa al menor ingreso propio permanente por habitante de cada comuna, en relación al promedio nacional de dicho ingreso por habitante.

La legislación señala además que las municipalidades deben destinar los recursos procedentes de este Fondo preferentemente a crear, mantener y prestar servicios a la comunidad local.

10. Conclusiones

1. El tema de la descentralización fiscal, o el de la financiación de las administraciones subnacionales es un tema instrumental con respecto a la descentralización. Esta requiere decisiones políticas y administrativas acerca de cual va a ser la organización del Estado y de la Administración Pública de un país; una vez iniciado el proceso, o al menos, una vez diseñado el modelo de organización pública, la financiación de la descentralización pasa a ser un tema de gran trascendencia pues habrá que resolver cómo las administraciones descentralizadas han de financiar las competencias transferidas. En este punto el tema adquiere gran relevancia pues la descentralización política y administrativa pueden fracasar si no van acompañadas de un proceso paralelo de descentralización fiscal.

Además la descentralización es a veces justificada por motivos financieros como puede ser el de la eficiencia en la asignación de los recursos públicos dentro del Estado, por lo tanto necesita ser estudiada y analizada a la vez que se analizan los temas políticos y administrativos.

2. No existe una correspondencia exacta entre descentralización administrativa de funciones y autonomía fiscal en el sentido de que las competencias transferidas tengan que financiarse con recursos de las administraciones subnacionales. La relación entre una y otra dependerá desde luego del propio proceso de descentralización. No obstante una desincronización absoluta entre una y otra pone en peligro la viabilidad del conjunto del proceso descentralizador ya que la inexistencia de autonomía fiscal conlleva en alguna medida una menor autonomía política y administrativa. La madurez de un sistema descentralizado de competencias administrativas exigirá un alto grado de autonomía fiscal.

3. A efectos de la autonomía del ente descentralizado habrá que tener en cuenta no solamente la capacidad del ente de financiarse con ingresos propios, sino también la capacidad de decidir acerca del gasto realizado con ingresos procedentes del Estado. Existen diferentes tipos de ingresos del ente subnacional procedentes de la Administración central. En general el ente solamente es autónomo, desde el punto de vista del gasto que realiza, cuando se financia con recursos propios o cuando lo que recibe son participaciones en los ingresos del Estado o transferencias automáticas, predecibles y no condicionadas.

4. La financiación de los entes descentralizados basada en un sistema de imposición propio resulta siempre muy reducida en América Latina y por el contrario existe un alto grado de dependencia financiera, ya que los recursos se obtienen en su mayor parte del ente central. La dependencia será mayor o menor dependiendo de las características de la fuente financiera. En general la no financiación con recursos propios genera como consecuencia el que los gobiernos subcentrales caigan fácilmente en la irresponsabilidad fiscal, ya que no soportan el coste político de establecer tributos, y que la administración central tienda a que esa dependencia sea de un alto grado, tratando de controlar a la administración subnacional a través del otorgamiento de transferencias condicionadas a ciertos gastos.

5. En todo caso las transferencias desde la administración central son siempre necesarias porque un sistema basado en la financiación con recursos propios, en todo o en parte, genera desequilibrios, bien por la diferencia entre las fuentes de ingreso de los gobiernos autónomos y sus necesidades de gasto (desequilibrios verticales), bien porque entre las unidades de gobierno de un mismo nivel no se corresponde su capacidad de ingreso y de gasto (horizontal).

6. Entre los ingresos propios, entendidos como aquellos establecidos por el ente subnacional en su propio territorio en forma paralela o complementaria a los tributos nacionales, y las transferencias condicionadas, que son aquellas en que la administración central toma decisiones importantes sobre el mismo gasto, existe una multiplicidad de instrumentos de financiación de importantes consecuencias para las administraciones subnacionales y todas ellas son utilizadas en América Latina con diferentes finalidades, de modo que en cada país el sistema utilizado es una especie de mixtura de varias formas de financiación. Entre estos instrumentos se encuentran por ejemplo los rendimientos de impuestos estatales que son percibidos por el ente subnacional según criterios de territorialidad (y por lo tanto según su capacidad fiscal), lo que refuerza la autonomía fiscal del ente, las participaciones en impuestos por conceptos distintos de la territorialidad, que resuelven de manera eficiente el tema de los desequilibrios, aunque desvinculan el origen del ingreso del gasto realizado y las transferencias de distinto tipo, condicionadas o no, destinadas también a financiar los desequilibrios, pero que permiten un mayor grado de control por parte de la administración central.