

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Política fiscal y ciclo en América Latina

El rol de los gobiernos subnacionales

Juan Pablo Jiménez
Teresa Ter-Minassian

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
española

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Política fiscal y ciclo en América Latina

El rol de los gobiernos subnacionales

Juan Pablo Jiménez
Teresa Ter-Minassian



NACIONES UNIDAS



cooperación
española

Este documento fue preparado por Juan Pablo Jiménez, Oficial de Asuntos Económicos, y Teresa Ter-Minassian, Consultora, ambos de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto entre la CEPAL y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) “Política fiscal para el crecimiento económico y la cohesión social”.

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de Ehtisham Ahmad, Giorgio Brosio, Oscar Cetrángolo, Ricardo Martner, Luiz de Mello y Daniel Títelman, así como a Ignacio Ruelas por su valioso apoyo y asistencia.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8843

LC/L.4192

Copyright © Naciones Unidas, junio 2016. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago Chile

S.16-00521

Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5	
Introducción	7	
I. La evolución de las finanzas subnacionales en América Latina durante la última década	9	
A. Evolución promedio	9	
B. Diferencias entre e intra países	12	
II. La evolución de las deudas subnacionales	21	
III. Análisis del carácter cíclico de las políticas fiscales subnacionales	25	
A. Consideraciones metodológicas	25	
B. Evidencia gráfica.....	27	
C. Análisis econométrico	31	
IV. ¿Cómo reducir la pro-ciclicidad fiscal subnacional en América Latina?	33	
A. Principales raíces de la pro-ciclicidad subnacional	33	
B. Posibles remedios.....	34	
V. Conclusiones	37	
Bibliografía	39	
Serie Macroeconomía del Desarrollo: números publicados	41	
Cuadros		
Cuadro 1	Bases tributarias de los Gobiernos Subnacionales	10
Cuadro 2	Elasticidades utilizadas para medir el balance estructural de los Gobiernos Subnacionales.....	26
Cuadro 3	Variable dependiente: balance primario estructural/PIB potencial	31
Cuadro 4	Variable dependiente: gasto primario/PIB potencial.....	32

Gráficos

Gráfico 1	Promedio países seleccionados: ingresos propios y transferencias subnacionales, 2003-2013	10
Gráfico 2	Promedio países seleccionados: gastos corrientes y de capital subnacionales	11
Gráfico 3	Promedio países seleccionados: evolución de la composición del gasto subnacional	11
Gráfico 4	Promedio países seleccionados: resultados primario y global subnacionales	12
Gráfico 5	Ingresos totales subnacionales.....	13
Gráfico 6	Transferencias a los GSNs	13
Gráfico 7	Evolución de los gastos subnacionales.....	15
Gráfico 8	Proporción de los gastos corrientes en el total de los gastos subnacionales.....	15
Gráfico 9	Balances primarios por periodos	16
Gráfico 10	Argentina: proporción de los RNNR en los ingresos totales de las provincias productoras	17
Gráfico 11	Autonomía financiera en las provincias de Argentina, Estados de Brasil y Entidades Federativas de México: máximo, promedio y mínimo	18
Gráfico 12	Gasto corriente respecto al gasto total en las provincias de Argentina, los Estados de Brasil y las Entidades Federativas de México: máximo, promedio y mínimo	18
Gráfico 13	Proporción del gasto en personal en el gasto total de las provincias de Argentina, los Estados de Brasil y las Entidades Federativas de México: máximo, promedio y mínimo	19
Gráfico 14	Gasto de capital respecto al gasto total en las provincias de Argentina, los Estados de Brasil y las Entidades Federativas de México: máximo, promedio y mínimo	19
Gráfico 15	Promedio países seleccionados: deuda bruta subnacional.....	21
Gráfico 16	Razones deuda/ingresos totales subnacionales.....	22
Gráfico 17	Razones deuda/ingresos totales en las provincias de Argentina, los Estados de Brasil y las Entidades Federativas de México: máximo, promedio y mínimo	23
Gráfico 18	Argentina: balances estructurales y brecha del PIB	27
Gráfico 19	Bolivia: balances estructurales y brecha del PIB.....	28
Gráfico 20	Brasil: balances estructurales y brecha del PIB.....	28
Gráfico 21	Colombia: balances estructurales y brecha del PIB.....	29
Gráfico 22	México: balances estructurales y brecha del PIB	30
Gráfico 23	Perú: balances estructurales y brecha del PIB	30

Resumen

El presente trabajo analiza el rol de los gobiernos subnacionales (GSNs) en la política fiscal de los países más descentralizados de América Latina durante la última década. Esta extensión del análisis al nivel subnacional resulta de gran importancia, teniendo en cuenta que crecientemente gobiernos intermedios y locales son responsables de una parte significativa de las finanzas públicas en la región.

En particular, después de revisar la evolución de las finanzas subnacionales a lo largo de los últimos diez años, el trabajo analiza el carácter cíclico de las cuentas públicas y si el comportamiento fiscal se puede caracterizar como pro o contracíclico y las causas de esto. Para ello, se analizan tanto la postura macro y la sostenibilidad de la política fiscal subnacional así como también la evolución de la composición de ingresos y gastos en los diferentes países.

El análisis sugiere que, en promedio, las finanzas subnacionales han sido pro-cíclicas durante el periodo, a pesar del hecho que los impulsos fiscales subnacionales han sido relativamente pequeños, en comparación con los de los presupuestos de los gobiernos centrales.

Sin embargo, hay diferencias en el comportamiento cíclico de los GSNs entre países, a lo largo del tiempo, y también entre diferentes GSNs dentro del mismo país. Tales diferencias reflejan, en gran medida, la incidencia en los diferentes casos de las principales raíces de la pro-ciclicidad, en particular la importancia de los recursos naturales en los ingresos de los GSNs; el diseño de los sistemas de reparto de impuestos entre los diferentes niveles de gobierno; el peso de los gastos corrientes rígidos o pre-asignados; y los sistemas de control del endeudamiento subnacional. Además, la existencia de debilidades institucionales han afectado la capacidad de muchos GSNs de responder rápidamente con gastos de inversión en periodos de recesión, aún en ausencia de restricciones de financiamiento.

El análisis muestra la necesidad de una gama de reformas de los sistemas de relaciones fiscales intergubernamentales en AL, para reducir la pro-ciclicidad fiscal subnacional y minimizar la volatilidad en la provisión de servicios públicos e infraestructuras esenciales. Las más importantes reformas para este fin son discutidas en la sección final.

Introducción

Como resultado de haber logrado aprovechar el auge económico y los altos precios de los recursos naturales en el periodo del 2002 hasta 2007, la mayoría de los países de América Latina alcanzaron suficiente espacio fiscal para reaccionar de manera contra cíclica a la crisis financiera global de 2008-2009, una respuesta que contrasta con la historia de la política fiscal en la región. Tal respuesta, en combinación con la rápida recuperación de las economías emergentes en otras regiones, especialmente China, permitió que la caída de la actividad en la región fuese breve y relativamente pequeña.

Desafortunadamente, este cambio de rumbo en el carácter tradicionalmente pro-cíclico de la política fiscal en América Latina (AL) no pudo ser sostenido en los años posteriores, cuando la política fiscal se mantuvo expansiva en la mayoría de los países de la región, a pesar de la rápida recuperación de la demanda y de los precios de recursos naturales. Como se ha señalado en recientes informes de varios organismos internacionales¹, la región registró, en promedio, déficits fiscales efectivos y estructurales significativos durante el periodo 2010-2013, que se agravaron en 2014 y 2015, reflejando la caída de los precios internacionales de los recursos naturales. Como consecuencia, la relación deuda pública bruta/PIB empezó a crecer nuevamente, revertiendo su tendencia declinante previa a la crisis.

Este comportamiento asimétrico a lo largo del reciente ciclo ha incidido en la reducción del espacio fiscal de la mayoría de los países de la región como para reaccionar de manera contracíclica a la marcada desaceleración del crecimiento y al deterioro de los términos de intercambio desde 2013, creando nuevos retos para la política fiscal.

Motivado por lo anterior, en este trabajo se propone analizar el rol de los gobiernos subnacionales (GSNs) en la política fiscal de los principales países de AL durante la última década. Esta extensión del análisis al nivel subnacional resulta sumamente importante porque los GSNs son responsables de una parte significativa y creciente del gasto público en la región.

En particular, después de revisar la evolución de las finanzas subnacionales a lo largo de los últimos diez años, incluyendo las respuestas a la crisis financiera global de 2008-2009 y a la subsecuente recuperación y auge de los precios de recursos naturales, el trabajo analiza si el comportamiento fiscal de

¹ Véase por ejemplo CEPAL, (2015), Celasun y otros, (2015), y BID, (2015).

los GSNs se puede caracterizar como pro- o contra-cíclico y las causas de esto. Dentro de los límites permitidos por la disponibilidad de datos comparables, se analizan tanto la postura macro y la sostenibilidad de la política fiscal subnacional (a través de indicadores de déficit y deuda) como también la evolución de la composición de ingresos y gastos en los diferentes países. El objetivo es intentar de responder, entre otras, a las siguientes preguntas:

- ¿Si el comportamiento subnacional fue pro-cíclico, en qué medida esto reflejó la naturaleza de las bases tributarias asignadas a los GSNs y/o el diseño de las transferencias intergubernamentales?
- ¿Qué papel jugaron las rigideces en los gastos corrientes?
- ¿Cómo influyeron los sistemas de control del endeudamiento subnacional (en particular las reglas fiscales) sobre el carácter de la política fiscal subnacional a lo largo del ciclo reciente?
- ¿Hubo diferencias significativas entre los GSNs en cada país? ¿Y por qué?

El análisis se concluye con una discusión de opciones de reforma de política e instituciones relevantes que reducir pro-ciclicidad subnacional futura.

I. La evolución de las finanzas subnacionales en América Latina durante la última década

La principal fuente de informaciones cuantitativas utilizada para este trabajo ha sido la base de datos fiscales subnacionales mantenida por la CEPAL, que incluye los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú². El trabajo enfoca los desarrollos en las finanzas subnacionales³ en esos países durante la última década para la cual hay datos comparables disponibles, es decir el periodo 2003-2013. Este periodo se caracteriza por distintas fases cíclicas: auge en 2003-2008; recesión debida a la crisis financiera global en 2009; recuperación y ulterior auge de los precios de los recursos naturales en 2010-2012; e inicio en 2013 de la caída de esos precios que continúa hasta el presente.

A. Evolución promedio

Los gráficos siguientes presentan la evolución, en promedio, de los principales agregados fiscales subnacionales para los ocho países antes mencionados. El gráfico 1 muestra la importante y creciente dependencia de los GSNs de las transferencias de los gobiernos nacionales (GNs) en la región.

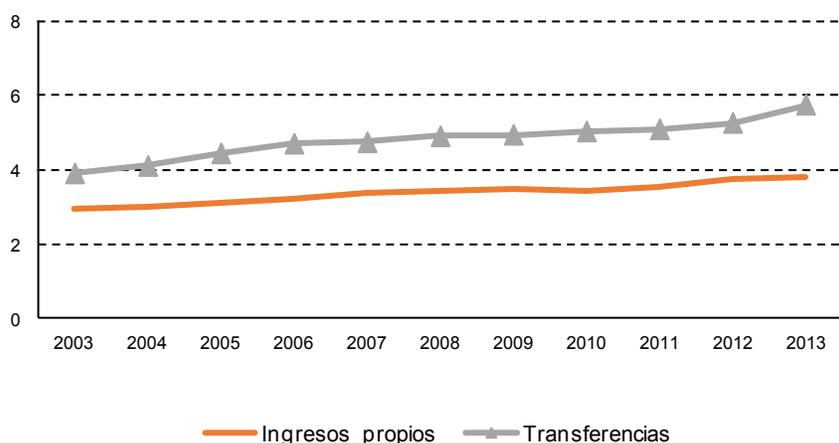
Como se ha analizado en detalle en otros trabajos⁴, la movilización de recursos propios subnacionales en AL queda bastante por debajo no sólo de la OCDE sino también de otras regiones menos desarrolladas y, quizás más importante, de su propio potencial. Las razones de este relativamente pobre desempeño varían de país a país, reflejando las asignaciones de bases tributarias, especialmente a nivel intermedio; falta de esfuerzo tributario y/o debilidades administrativas subnacionales (por ejemplo en los catastros prediales). Además, el peso de las transferencias intergubernamentales en los ingresos subnacionales ha crecido bastante en los últimos años, en parte reflejando el dinamismo (hasta 2013) de las transferencias derivadas de recursos naturales no renovables, en los países de la región especializados en tales recursos.

² La base de datos incluye también informaciones sobre Costa Rica y Paraguay que no se han considerado aquí dada la limitada descentralización en esos países.

³ Los datos se refieren al nivel regional de gobiernos en Argentina, Bolivia y México, al nivel local en Chile, Ecuador y Perú, y a ambos niveles subnacionales en Brasil y Colombia.

⁴ Véase en particular Fretes y Ter-Minassian, 2015, Brosio y Jiménez, 2012.

Gráfico 1
Promedio países seleccionados: ingresos propios y transferencias subnacionales, 2003-2013
 (En porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Tal como se observa en el siguiente cuadro, casi todas las bases tributarias asignadas a GSNs gravan impuestos directos a la propiedad, especialmente los gobiernos locales. En el caso de los niveles intermedios, en Argentina, Colombia y Brasil las bases tributarias responden a impuestos indirectos, como lo es al tabaco, licor o al valor agregado (ICMS) o multifásico a las ventas (ingresos brutos). En Bolivia los niveles intermedios gravan primordialmente a los hidrocarburos, en México se gravan los ingresos (la nómina), mientras pareciera que en Perú, comparado con el peso de las transferencias, las bases tributarias son irrelevantes.

Cuadro 1
Bases tributarias de los Gobiernos Subnacionales

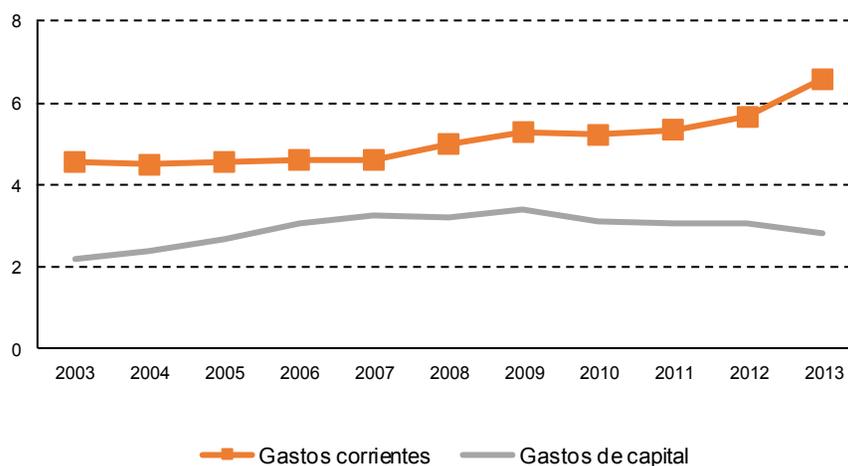
País	Principales bases tributarias	Bases de ingresos no tributarios
Argentina	Ingresos brutos, sellos, propiedad y automotores	Hidrocarburos, petróleo y gas
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Propiedad y vehículos automotores (gobiernos autónomos municipales); impuesto a los Hidrocarburos (Prefecturas)	Hidrocarburos, petróleo y gas
Brasil	Impuesto al Valor Agregado (ICMS) e impuesto a vehículos automotores (Estados). Impuesto sobre servicios e impuesto a la propiedad (municipios)	Hidrocarburos (regalías distribuidas)
Colombia	Cerveza, licor, Tabaco, cigarros y vehículos automotores (departamentos)	Hidrocarburos (Sistema General de Regalías)
México	Impuestos a los ingresos, específicamente sobre nómina (Entidades Federativas). Impuesto predial (Municipios)	Hidrocarburos (transferencias de participaciones)
Perú	Impuesto a los vehículos y a la propiedad inmobiliaria	Hidrocarburos y minería (canon)

Fuente: Elaboración propia.

El gráfico 2 muestra el significativo crecimiento de los gastos subnacionales durante la última década. Es interesante notar que en la primera mitad de la década esta dinámica fue impulsada más por los gastos de capital que de los corrientes. Sin embargo esta tendencia se ha revertido desde 2009,

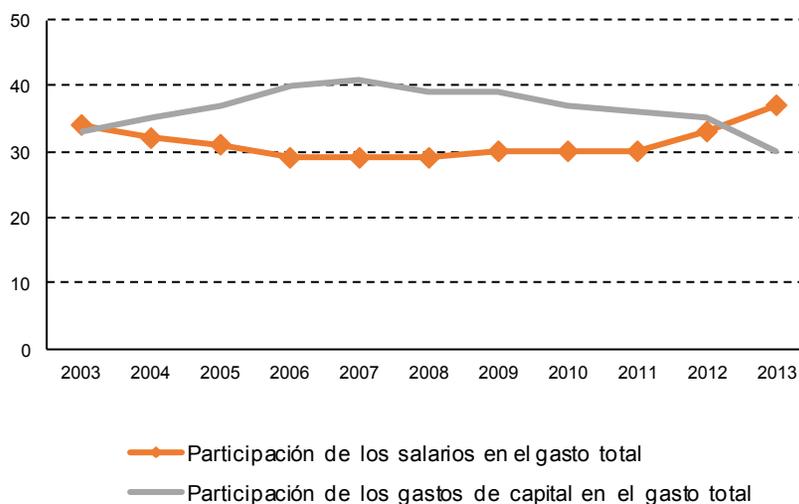
cuando los gastos de capital se han estancado mientras que los corrientes han acelerado fuertemente su ritmo de crecimiento, impulsado en particular por los salarios y el empleo público (gráfico 3).

Gráfico 2
Promedio países seleccionados: gastos corrientes y de capital subnacionales
(En porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico 3
Promedio países seleccionados: evolución de la composición del gasto subnacional
(En porcentaje)



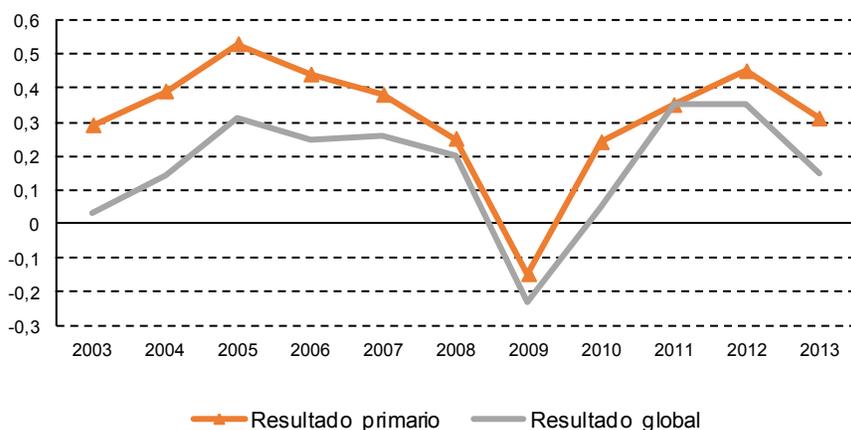
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Como se discutirá con más detalle en las secciones subsiguientes, tal evolución parece inconsistente con un carácter anti-cíclico de las políticas fiscales subnacionales, y relativamente desfavorable desde el punto de vista de su sostenibilidad en el largo plazo.

El gráfico 4 muestra la evolución promedio de los resultados primarios y globales subnacionales en la región. En los últimos años, varios de los países bajo análisis fortalecieron los controles al endeudamiento subnacional, lo que se refleja en resultados fiscales mediamente ligeramente positivos

durante la última década, con la excepción de la crisis de 2009. Sin embargo, la evolución de los resultados durante las diferentes fases cíclicas parece haber fluctuado entre anti-ciclicidad y pro-ciclicidad, algo a ser analizado en más detalle en la próxima sección.

Gráfico 4
Promedio países seleccionados: resultados primario y global subnacionales
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales.

B. Diferencias entre e intra países

El nivel y la evolución de los indicadores fiscales subnacionales promedios en AL esconden importantes diferencias entre los países de la muestra. El peso y rol de los GSNs varía mucho dentro de la región y suelen ser incomparables en la medida que los grados de descentralización y las responsabilidades de gasto entre niveles de gobierno son muy diferentes entre los países de la muestra. Tanto los ingresos como los gastos subnacionales tienden a ser más elevados en los países federales (Argentina, Brasil y México) o altamente descentralizados (el Estado Plurinacional de Bolivia) que en los unitarios (Chile, Ecuador y Perú). En Colombia, un estado unitario, los GSNs tienen un fuerte peso en las inversiones públicas. Hay también significativas diferencias en la composición de los ingresos y gastos subnacionales en la región.

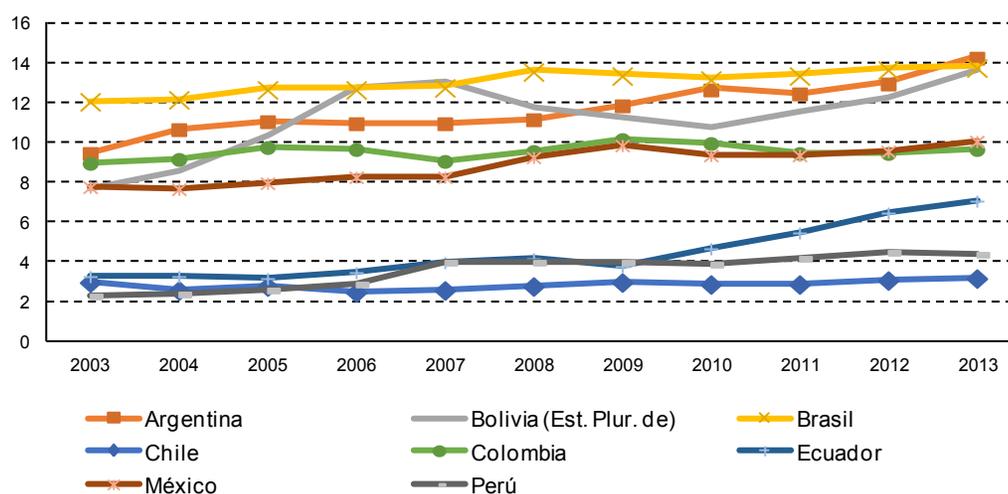
Los gráficos siguientes evidencian las diferencias entre las evoluciones de los principales indicadores fiscales subnacionales en la muestra durante el periodo 2003-2013. Así, los gráficos 5 y 6 indican que:

- Los ingresos subnacionales han sido especialmente dinámicos en Argentina, Bolivia, Ecuador y México.
- Sus dinámicas reflejan principalmente la evolución de las transferencias de los respectivos GNs; los recursos propios han crecido poco en relación al PIB, con la excepción de Argentina y Bolivia.
- En los países productores de recursos naturales no renovables, las transferencias han crecido más fuertemente durante los periodos de auge de los precios de tales recursos (con la excepción de Chile, donde se han mantenido relativamente estables)⁵.

⁵ Los ingresos provenientes de RNNR son clasificados como ingresos propios o como transferencias, dependiendo del régimen legal de su propiedad en los diferentes países. Véase Jiménez y Ter-Minassian, 2012 y Brosio y Jiménez, 2012.

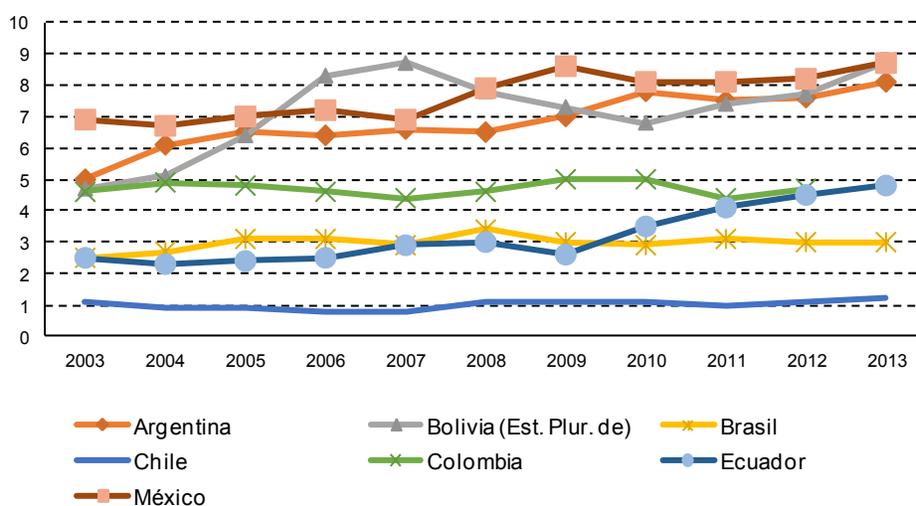
- El apoyo financiero de los gobiernos centrales a sus respectivos GSNs varió mucho durante la crisis de 2009. Las transferencias crecieron en forma significativa en Argentina, Colombia y México, como parte de los paquetes anti-cíclicos adoptados por esos países. En contraste, en Bolivia y Ecuador los gobiernos centrales reflejaron la temporaria caída de los precios de los recursos naturales en una reducción de sus transferencias a los GSNs. En Brasil, el gobierno central concentró sus esfuerzos anti-cíclicos en aumentos de gastos y cortes de impuestos federales, reduciendo ligeramente sus transferencias a los GSNs, pero al mismo tiempo relajando las restricciones al endeudamiento de los mismos⁶.

Gráfico 5
Ingresos totales subnacionales
(En porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico 6
Transferencias a los GSNs
(En porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

⁶ Véase Mora y Araujo, 2015; y Maciel, 2015.

Otra importante fuente de diferencias en los países de la muestra, resulta de la importancia de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables. En Argentina, el 72% de los ingresos provinciales son tributarios y sólo el 2,5% provienen de regalías. Respecto al total de los ingresos tributarios, el 76% proviene de la recaudación del impuesto a los ingresos brutos. Por otro lado, y tal como más adelante se muestra, las regalías se concentran sólo en las regiones productoras, lo cual incide considerablemente en la desigualdad territorial de ingresos fiscales entre las provincias⁷.

Para el caso de las Prefecturas de Bolivia, el 60% de los ingresos totales provienen de regalías e impuestos a hidrocarburos. En los municipios, sólo el 11% de los ingresos totales son tributarios y de éstos el 50% provienen de la recaudación de impuestos a la propiedad.

En Brasil, el 70% de los ingresos totales de los Estados proviene del Impuesto al Valor Agregado (IMCS, por sus siglas en portugués), mientras que los municipios mantienen una alta dependencia a las transferencias tanto de sus respectivos Estados como del gobierno central.

El 62% de los ingresos de los departamentos de Colombia provienen del cobro de impuestos a la cerveza, el licor, tabaco y vehículos automotores, mientras que las regalías provenientes de hidrocarburos se distribuyen entre departamentos productores y no productores.

La principal base tributaria de las Entidades Federativas en México son los ingresos, o lo que se conoce como el impuesto a la nómina, el cual representa apenas el 4,5% de los ingresos totales. Por su parte, los municipios tienen en el impuesto predial la principal fuente de ingresos tributarios, lo que representa el 55% de éstos y el 7% respecto a los ingresos totales municipales.

En Perú, los ingresos tributarios de los gobiernos regionales representan sólo el 0,1% de los ingresos totales de esta instancia de gobierno y el 95% son transferencias. En el caso de los municipios, los ingresos tributarios representan el 10% de los ingresos totales, siendo el impuesto predial el más representativo⁸.

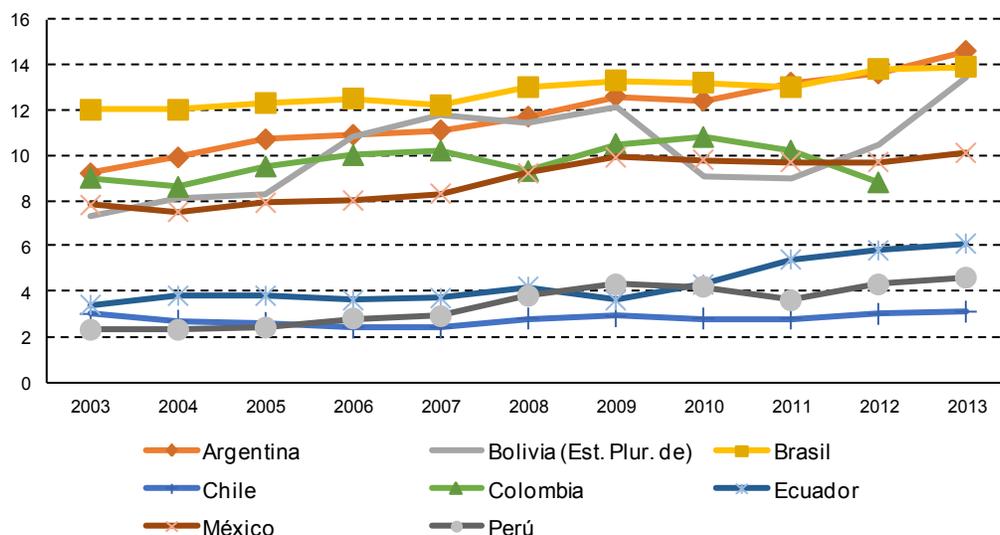
Respecto a los gastos subnacionales, su dinámica y la composición ha variado también entre los países de la muestra. Específicamente, los gráficos 7 y 8 indican que:

- Los gastos subnacionales han crecido en relación al PIB en todos los países de la muestra, pero las tasas de crecimiento han variado bastante de país a país, siendo más fuertes en Bolivia (donde los gastos crecieron en un 6,1% del PIB.), Argentina (5,4%), Ecuador (2,7%), y México y Perú (2,3%). En contraste, los gastos han fluctuado en un rango estrecho en Brasil, Chile y Colombia. En algunos de los países, p. ej. Bolivia y Ecuador, el aumento de los gastos se explica en parte por la devolución de nuevas funciones a los GSNs.
- La composición de los gastos subnacionales también ha evolucionado de forma diferente. La proporción de los gastos corrientes en el total se ha mantenido alta y relativamente estable en Argentina, Brasil, Chile y México; ha crecido fuertemente en Perú, reflejando en particular débiles capacidades de los GSNs en preparar y ejecutar proyectos de inversión; y ha bajado en Colombia y especialmente Bolivia, reflejando un fuerte esfuerzo de inversión subnacional, impulsado por el crecimiento de recursos naturales no renovables (RNNR).
- Entre las principales categorías de gastos corrientes se destaca el dinamismo de los salarios en Argentina (donde han crecido por el equivalente de 3,4 puntos porcentuales del PIB a lo largo de la última década) y Brasil (casi 1 p.p. del PIB, a pesar de las restricciones impuestas por la Ley de Responsabilidad Fiscal); y de los subsidios y transferencias en México. En Ecuador, tanto los salarios como las compras de bienes y servicios han crecido significativamente, especialmente durante los últimos años.

⁷ Brosio y Jiménez (2015) abordan este tema y demuestran que pese a la poca participación dentro de los ingresos totales, las regalías inciden considerablemente en la desigualdad de ingresos fiscales entre las provincias.

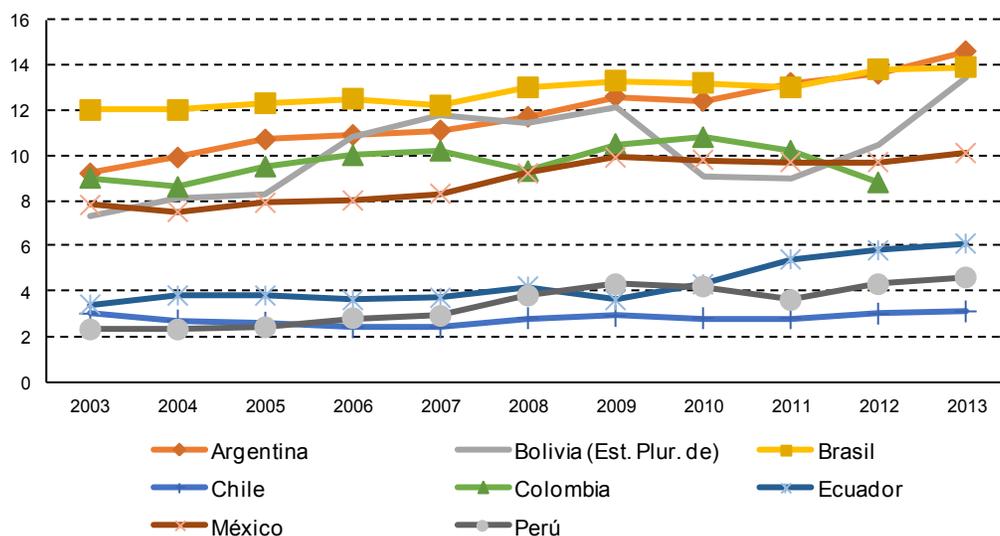
⁸ Véase Canavire Bacarreza, Martínez Vásquez y Sepúlveda, 2012; Fretes y Ter-Minassian, 2015.

Gráfico 7
Evolución de los gastos subnacionales
(En porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico 8
Proporción de los gastos corrientes en el total de los gastos subnacionales



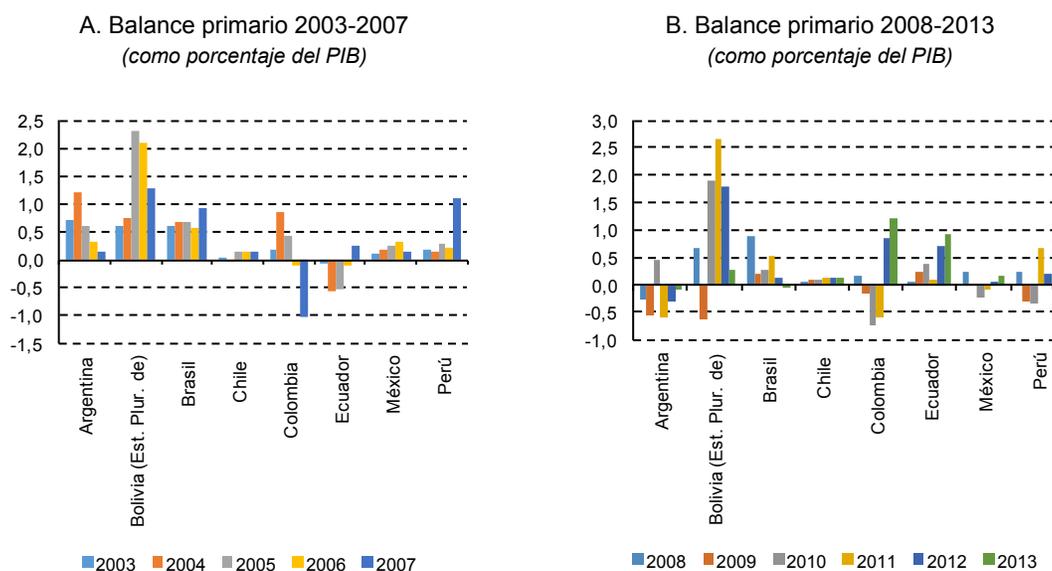
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

El gráfico 9 muestra la evolución de los balances primarios subnacionales en los ocho países. El gráfico indica que:

- Con la excepción de Bolivia, los balances primarios han fluctuado dentro del rango -1 a 1 % del PIB. La mayor volatilidad se ha registrado en Argentina, Bolivia, Ecuador y Perú, en los últimos tres países reflejando principalmente la evolución de los precios de recursos naturales no renovables.
- Brasil, Chile y México han registrado superávits primarios durante la mayoría del periodo. En Brasil, los GSNs han sido obligados por los contratos de restructuración de la deuda

subnacional de 1997 a lograr superávits primarios para asegurar el servicio de la deuda reestructurada. En Chile, los gobiernos locales no tienen acceso a crédito bancario o a emisión de bonos. En México también hay límites legales al endeudamiento subnacional, y varias veces el gobierno central ha utilizado transferencias discrecionales para asegurar el cumplimiento de los estados con esos límites.

Gráfico 9
Balances primarios por periodos



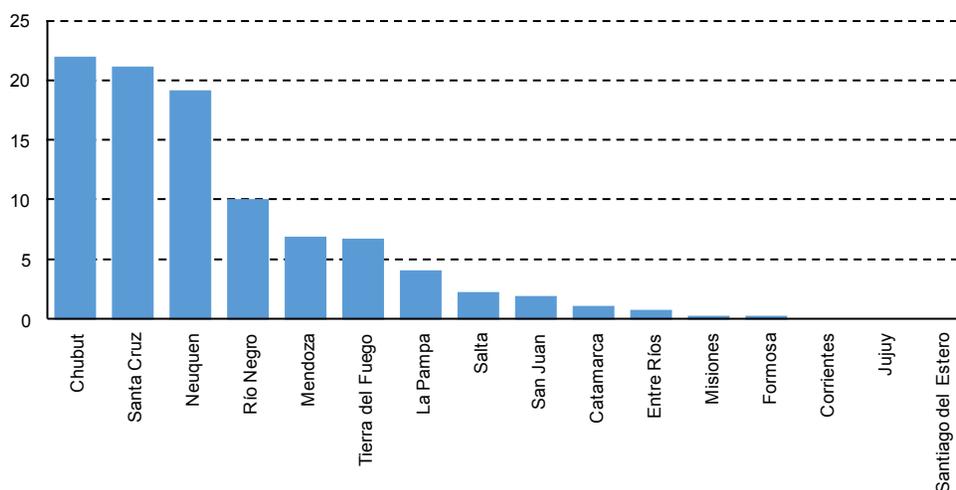
Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales.

En la mayoría de los países de la muestra los gastos subnacionales por intereses son relativamente bajos (entre 0,1% y 0,2 % del PIB) y estables⁹. Por lo tanto la evolución de los balances globales subnacionales ha sido bastante parecida a la de los balances primarios.

Como se podría esperar, hay también fuertes diferencias en los desarrollos de las finanzas subnacionales dentro de cada país. El grado de autonomía financiera de los GSNs (definida como el porcentaje de ingresos propios en los ingresos totales) varía mucho en cada país reflejando, entre otros factores, la distribución de las bases tributarias correspondientes, la propiedad de los RNNR, las capacidades administrativas, y el esfuerzo tributario de diferentes jurisdicciones. Por ejemplo, en 2013 en Argentina la autonomía financiera de las provincias variaba entre casi el 90% para la Ciudad de Buenos Aires, y el 11% para Jujuy y Santiago del Estero. La autonomía tiende a ser mayor en las provincias con mayor renta per cápita y en las productoras de RNNR, como por ejemplo en Chubut cuya autonomía financiera es por arriba del 60% y sus RNNR representan más del 20% de los ingresos totales. Sobre esto último, cabe destacar que las regalías hidrocarburíferas (RNNR) se encuentran asignadas constitucionalmente en forma exclusiva a las provincias productoras.

⁹ La excepción es Brasil donde los gastos de intereses han variado entre 0,7% y 0,4% del PIB, con una tendencia decreciente hasta 2010, en reflejo de la reducción de los niveles de deuda, y un repunte en los años siguientes, debido al mayor endeudamiento de varios estados.

Gráfico 10
Argentina: proporción de los RNNR en los ingresos totales de las provincias productoras



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Finanzas.

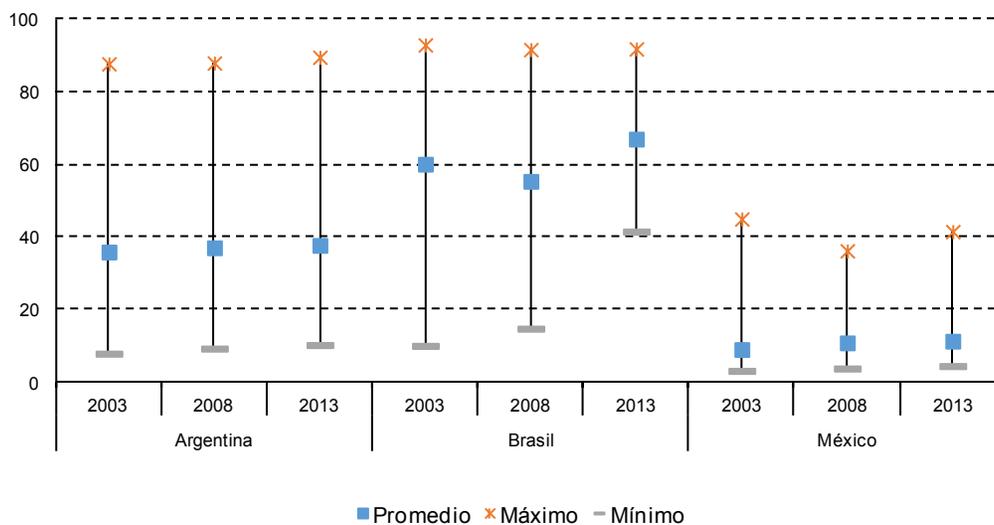
Hay también significativas (si bien menores) diferencias en la dinámica y composición de los gastos subnacionales dentro de cada país. Por ejemplo, la proporción de los gastos de personal en el total en Argentina variaba en 2013 entre 30% en San Luis y 62% en Río Negro; asimismo, la proporción de los gastos de capital en el total variaba entre 4% en la provincia de Buenos Aires y 46% en San Luis. En la mayoría de las provincias, el fuerte aumento de los gastos durante la última década se ha concentrado en los gastos corrientes. Sin embargo, en unas pocas provincias la proporción de los gastos de inversión en el total ha crecido en los últimos años.

En Brasil, los estados y, en menor medida, los municipios gozan de mayor autonomía financiera que en otros países de la región, por tener importantes instrumentos tributarios (ICMS y ISS, respectivamente) y, en algunos casos regalías por RNNR. Sin embargo hay también fuertes diferencias entre las distintas entidades. Por ejemplo, los recursos propios en 2013 representaban casi el 92% de los ingresos totales en estados como Rio de Janeiro y Sao Paulo, y alrededor del 42% en Amazonas. Hay menores diferencias en la proporción de gastos corrientes respecto al gasto total, que en los estados varía entre el 75% y el 89%, aproximadamente.

En México, la autonomía financiera de los estados es generalmente bastante baja (en la mayoría de los estados, menos de 10% de los ingresos totales son ingresos propios). Sin embargo, el Distrito Central y los dos estados más desarrollados (México y Nuevo León) tienen un grado de autonomía financiera superior al 20%. También hay significativas diferencias en la composición de los gastos. La proporción de gastos en personal en el total varía desde 6% hasta 43%; y la de gastos de capital desde el 2% hasta el 13%¹⁰. Además, han habido cambios importantes en la composición de los gastos durante la última década, algunos estados logrando significativos ahorros en los gastos de personal. Varios estados aumentarían significativamente los gastos de inversión en reacción a la crisis de 2009.

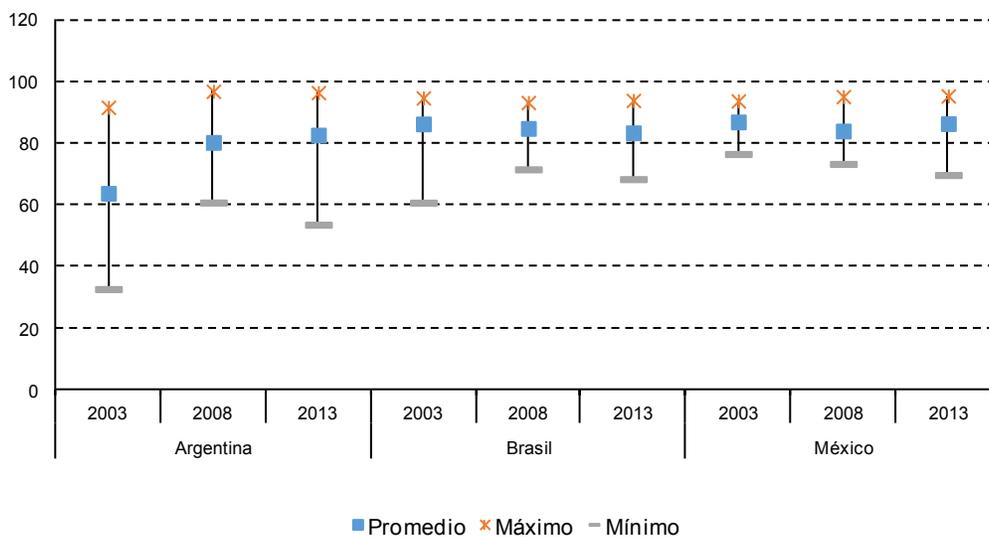
¹⁰ Todos los datos se refieren al 2013.

Gráfico 11
Autonomía financiera en las provincias de Argentina, Estados de Brasil
y Entidades Federativas de México: máximo, promedio y mínimo



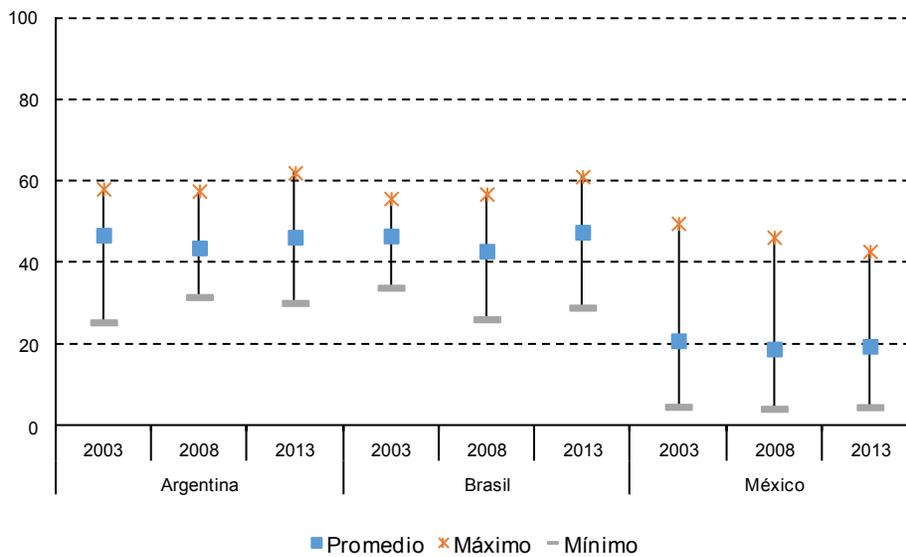
Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministério da Fazenda e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Gráfico 12
Gasto corriente respecto al gasto total en las provincias de Argentina,
los Estados de Brasil y las Entidades Federativas de México:
máximo, promedio y mínimo



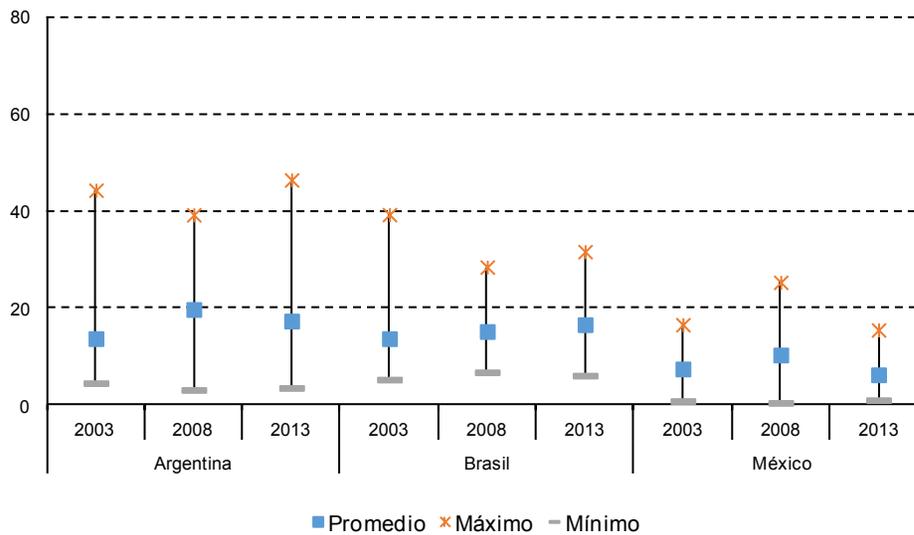
Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministério da Fazenda e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Gráfico 13
Proporción del gasto en personal en el gasto total de las provincias de Argentina,
los Estados de Brasil y las Entidades Federativas de México:
máximo, promedio y mínimo



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministério da Fazenda e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Gráfico 14
Gasto de capital respecto al gasto total en las provincias de Argentina,
los Estados de Brasil y las Entidades Federativas de México:
máximo, promedio y mínimo
(En porcentaje)

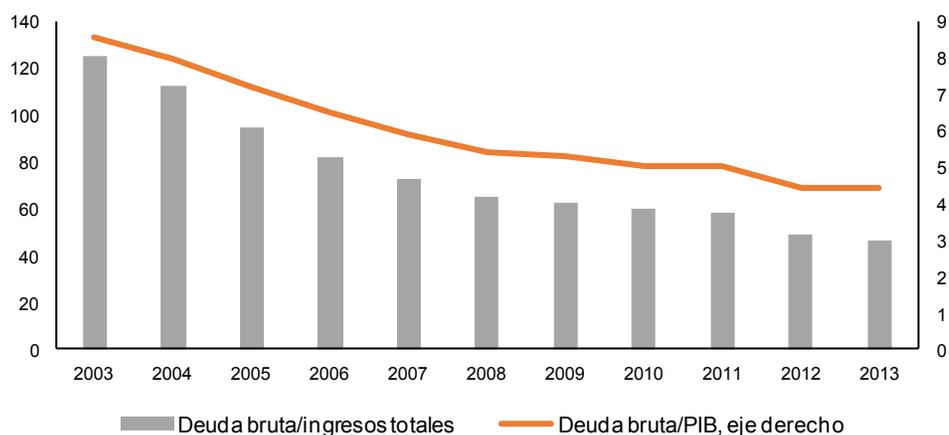


Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministério da Fazenda e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

II. La evolución de las deudas subnacionales

El logro de resultados fiscales positivos por parte de los GSNs en AL durante la mayor parte de la última década ha permitido una reducción sustancial de la deuda subnacional promedio desde 2003, hasta un nivel relativamente bajo (4,4%) en relación al PIB (gráfico 16). Sin embargo, la deuda permanece significativa (más de 46%) cuando se compara con los ingresos totales, y elevada (117%) en relación con los ingresos propios subnacionales. La relación deuda/ingresos subnacionales es un mejor indicador de la capacidad de servicio, y por ende de la sostenibilidad, de la deuda que la relación deuda/PIB¹¹.

Gráfico 15
Promedio países seleccionados: deuda bruta subnacional
(En porcentaje)

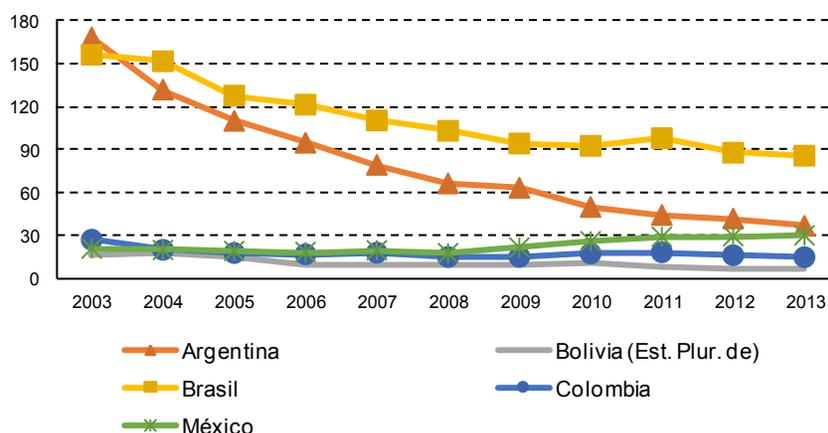


Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales.

¹¹ Un indicador todavía mejor sería la relación deuda (Ingresos propios + transferencias corrientes de libre destinación), dado que las transferencias etiquetadas para programas específicos de gastos no se pueden utilizar para el servicio de la deuda. Sin embargo, la información necesaria para el cálculo de tal indicador no se encuentra fácilmente.

Tal como se evidencia en el gráfico siguiente, hay diferencias significativas entre los países de la muestra en los niveles y la evolución de la deuda en relación a los ingresos subnacionales. El gráfico muestra que las razones deuda/ingresos eran muy altas en Brasil y Argentina al principio de los años 2000, pero han caído fuertemente durante la última década, reflejando en el caso de Brasil principalmente el mantenimiento de superávits primarios y, en el caso de Argentina, operaciones de restructuración de la deuda subnacional por el gobierno central, y el antes mencionado fuerte crecimiento de los ingresos subnacionales. En Bolivia y Colombia, la relación deuda/ingresos subnacionales se ha mantenido baja y relativamente estable, mientras que en México ha crecido en los últimos años, pero hasta ahora a un nivel no muy preocupante.

Gráfico 16
Relación deuda/ingresos totales subnacionales
(En porcentaje)



Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales.

Sin embargo, los indicadores de sostenibilidad de la deuda subnacional varían mucho dentro de cada país. En Argentina, la relación deuda/ingresos totales de las provincias en 2013 iba desde menos de 4% en La Pampa, Santiago del Estero, Santa Fe y San Luis, hasta más de 50% en Jujuy, Buenos Aires y Río Negro. También la evolución de esta relación durante la década ha variado bastante. Mientras la mayoría de las provincias ha reducido su deuda en relación a los ingresos, algunas (la ciudad de Buenos Aires, Santa Cruz y Neuquén) la han aumentado. Como se podría esperar, dada las fuertes diferencias en el grado de autonomía financiera de las provincias, la relación deuda/ingresos propios ha variado mismo más entre provincias y en el tiempo.

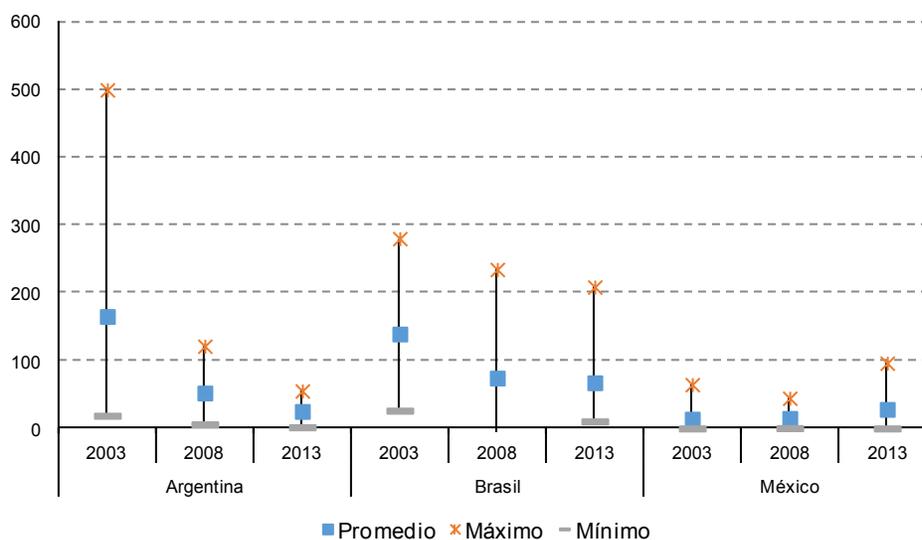
En Brasil, el indicador de sostenibilidad de la deuda subnacional más utilizado por las autoridades (la relación deuda/ingresos corrientes netos) ha variado también mucho entre estados y a lo largo del tiempo. En 2003, ocho de los 27 estados tenían deudas superiores al límite máximo (200% de los ingresos corrientes netos¹²) permitido por la Ley de Responsabilidad fiscal de 2000; no obstante, para el 2013, solamente el estado de Rio Grande do Sul se encontraba en esta situación. Sin embargo, el acceso por varios estados brasileños al endeudamiento en dólares ha crecido bastante a partir de 2009, estimulado por las bajas tasas de interés internacionales y por expectativas, hasta 2013, de apreciación del Real. En consecuencia, la tendencia a la baja de la relación deuda/ingresos corrientes netos se está revertiendo en esos estados.

¹² 200% es el límite máximo legal. Sin embargo, los estados que tienen razones deuda/ingresos corrientes netos superiores a 100% necesitan la autorización del Tesoro Nacional para tomar nuevos préstamos.

En México también se encuentran fuertes diferencias entre los niveles de endeudamiento en relación a los ingresos totales de los estados, que van desde casi cero en Tlaxcala hasta un máximo de casi 100% en Coahuila. Mientras en la mayoría de los estados la deuda permanece por debajo del 40% de los ingresos, hay varios casos de niveles de deuda elevados (Coahuila, Chihuahua, Nuevo León y Quintana Roo, todos por encima del 70%). Dada la baja proporción de recursos propios en el total de los ingresos de los estados mexicanos, las relaciones deudas/ingresos propios exceden 200% en la mayoría de los casos.

En conclusión, mientras los actuales niveles agregados de endeudamiento subnacional no parecen conllevar riesgos macro-económicos importantes en los seis países considerados aquí, hay casos específicos en cada país, y en particular en Brasil, que presentan dudas sobre su capacidad de servir la deuda en el mediano a largo plazo. La fuerte dependencia de muchos de esos GSNs a las transferencias de los gobiernos centrales crea significativos riesgos morales y justifica la introducción, o una más eficaz aplicación, de límites al endeudamiento en relación a los ingresos subnacionales.

Gráfico 17
Relación deuda/ingresos totales en las provincias de Argentina,
los Estados de Brasil y las Entidades Federativas de México:
máximo, promedio y mínimo
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Finanzas, Secretaría do Tesouro Nacional (STN) y Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

III. Análisis del carácter cíclico de las políticas fiscales subnacionales

A. Consideraciones metodológicas

De acuerdo con lo discutido en la literatura especializada¹³, se pueden utilizar diferentes indicadores para analizar el carácter cíclico de la política fiscal. La técnica más frecuentemente utilizada es la estimación de balances fiscales ajustados por el ciclo económico, es decir corregidos por el impacto de la brecha entre el PIB actual y potencial sobre los ingresos y gastos presupuestarios. Estas estimaciones se complementan en muchos trabajos con otros ajustes, por ejemplo para eliminar el impacto fiscal de ciclos en los precios de RNNR o de medidas fiscales de carácter temporáneo (*one-off*). Los balances resultantes se definen como estructurales.

La estimación de balances estructurales requiere elegir entre diferentes técnicas de estimación del PIB potencial (a través de varios tipos de filtros (por ej. Hodrik y Prescott (HP) o Baxter y King (BK)), o utilizando un función de producción) que tienen diferentes ventajas y desventajas. Requiere también la estimación de elasticidades de los ingresos y gastos fiscales sea a la brecha del PIB, sea al hiato entre precios actuales y de largo plazo (“precios estructurales”) de los RNNR. Tales estimaciones involucran varios retos técnicos discutidos en la literatura relevante¹⁴.

Bajo este enfoque, la política fiscal se considera pro-cíclica si los cambios en los balances estructurales son correlacionados negativamente con la brecha del PIB, y contra-cíclica si son correlacionados positivamente (es decir pro-cíclica si hay expansión fiscal en periodo de auge y restricción en periodo de recesión, y contra-cíclica en los casos contrarios). Nótese que esta definición de la pro- o contra-ciclicidad de la política fiscal implica que cambios en los balances fiscales debidos a la operación de los estabilizadores automáticos son depurados de los balances estructurales y por ende considerados a-cíclicos.

¹³ Bello y Jiménez, 2008 presentan una reseña de tal literatura para América Latina hasta 2006. Klemm, 2014 incluye una más completa y actualizada discusión de indicadores utilizados en estudios sobre pro- o contra-ciclicidad fiscal.

¹⁴ Véase por ej. OCDE 2004, EC, 2010-12, and Mourre and Princen, 2015.

Otros estudios han preferido enfocarse en la correlación de la evolución de los gastos públicos primarios con los ciclos económico y de los precios de los RNNR. Si bien este enfoque tiene la ventaja de evitar las complejas y siempre discutibles hipótesis utilizadas para las estimaciones de balances estructurales, tiene la desventaja de no capturar el impacto de políticas pro o contra-cíclicas efectuadas a través de cambios de impuestos.

La gran mayoría de los estudios sobre el carácter cíclico de la política fiscal (para AL así como para otras regiones) se refiere al gobierno central o al gobierno general (GG) como un todo. En contraste, el presente trabajo analiza el carácter cíclico del desempeño fiscal de los GSNs en los países de la muestra a lo largo de la última década. Para tal fin utiliza como indicadores las evoluciones de los balances estructurales subnacionales durante el periodo 2003-2013.

Los balances han sido estimados a partir de la siguiente fórmula:

$$SBB = \sum R_i \left(\frac{y^P}{y}\right)^{\varepsilon_{R_i}} + R^{NRR} \left(\frac{P^{LR}}{P}\right)^\alpha - G \left(\frac{y^P}{y}\right)^{\varepsilon_G}$$

En donde R_i es la fuente i de ingresos subnacionales; Y es el PIB nacional e Y^p el PIB nacional potencial; NRR son los ingresos provenientes de los recursos naturales no renovables; P es un índice de los precios actuales, y P^{LR} un índice de los precios de largo plazo de tales recursos; G es el gasto total subnacional; ε_{R_i} es la elasticidad de la fuente de ingreso i con respecto al PIB; α es la elasticidad de los ingresos naturales no renovables con respecto al precio de los mismos; y ε_G es la elasticidad del gasto.

Dada a la importancia de las transferencias de los gobiernos centrales en los ingresos totales subnacionales, estos últimos se han desglosados en ingresos propios y transferencias. Por ende, la ecuación anterior queda de la siguiente forma:

$$SBB = \sum OR_i \left(\frac{y^P}{y}\right)^{\varepsilon_{OR_i}} + TR_j \left(\frac{y^P}{y}\right)^{\varepsilon_{TR_j}} + R^{NRR} \left(\frac{P^{LR}}{P}\right)^\alpha + G \left(\frac{y^P}{y}\right)^{\varepsilon_G}$$

En donde OR_i es la fuente i de ingresos propios, TR_j el tipo j de transferencias, y ε_{OR_i} y ε_{TR_j} son las respectivas elasticidades con respecto al PIB.

Para la estimación del SBB se realizaron tres ejercicios de sensibilidad, dependiendo del PIB potencial utilizado: a través de la función de producción o a través del filtro HP (para esto último se utilizaron dos parámetros alternativo, $\lambda=100$ y $\lambda=6.25$). En los gráficos siguientes se reportan solamente los resultados de la estimación HP con parámetro $\lambda=100$, porque las evoluciones de los balances estructurales no difieren substancialmente entre los tres casos.

Las elasticidades fueron estimadas utilizando anteriores estimaciones en trabajos de Ardanaz y otros, (2015) e informaciones sobre la composición de los diferentes sistemas de transferencias en los diversos países. Específicamente, las estimaciones utilizadas son las siguientes:

Cuadro 2
Elasticidades utilizadas para medir el balance estructural de los Gobiernos Subnacionales

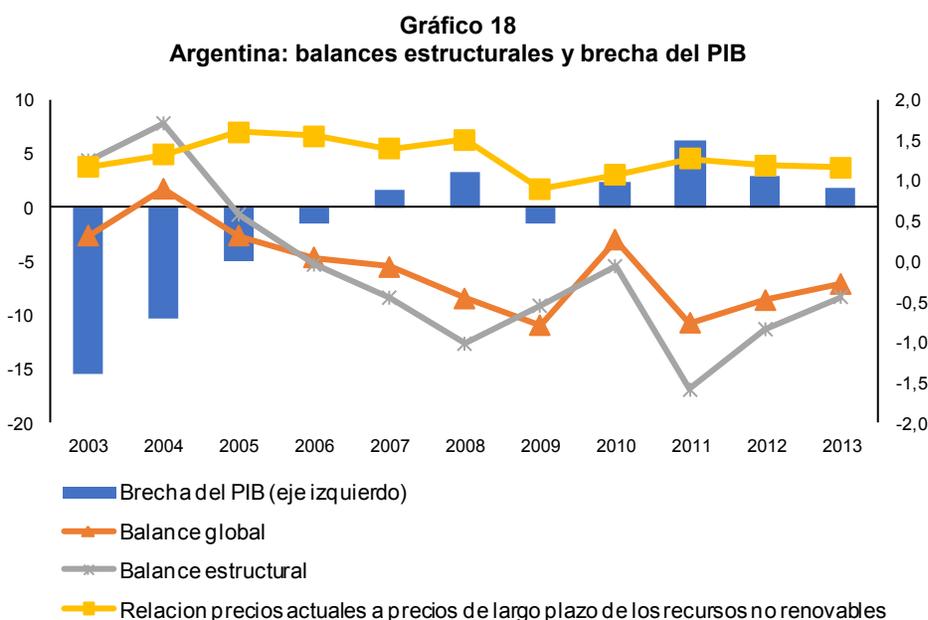
	Ingresos propios	Transferencias	NNRR
Argentina	1,00	1,20	1,22
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1,22	1,15	1,15
Brasil	1,00	1,87	1,22
Colombia	1,00	0	1,25
México	1,30	0	1,25
Perú	2,10	0	0,93

Fuente: Elaboración propia con base en las estimaciones de Ardanaz y otros (2015).

B. Evidencia gráfica

Los gráficos siguientes muestran las evoluciones de los balances estructurales en porcentaje del PIB en 6 países de la muestra a lo largo de la última década, comparadas con las evoluciones de la brecha del PIB y de la relación de precios actuales a los de largo plazo de los RNNR en cada país. Los gráficos evidencian el hecho que las políticas fiscales subnacionales han variado en su carácter cíclico sea de país a país, sea a lo largo del tiempo en cada país.

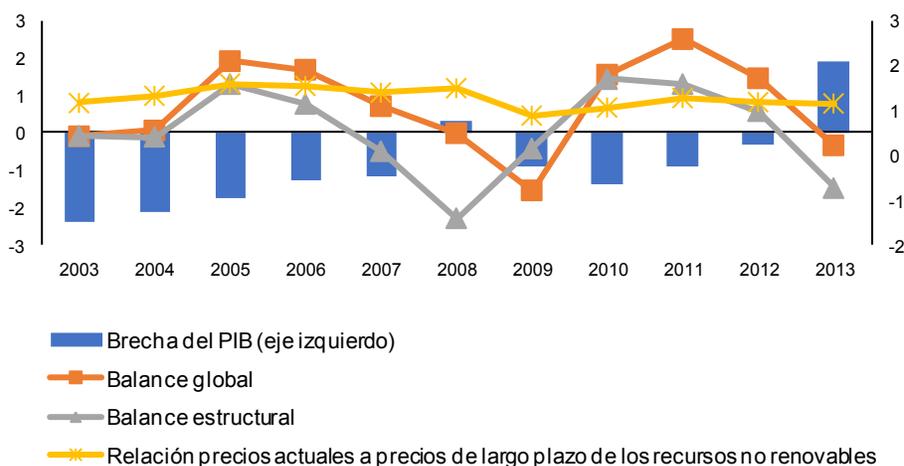
Específicamente, en Argentina las finanzas subnacionales han sido pro-cíclicas durante la mayoría del periodo: restrictivas en 2003-2004 y en 2009 a pesar de brechas del PIB negativas, y expansivas en los periodos de auge de 2007-2008 y 2010-2011. El comportamiento cíclico de las provincias argentinas refleja en gran medida la importancia de restricciones de financiamiento, que fueron muy fuertes en la secuencia de la crisis de 2001-2002, y se redujeron gradualmente durante el resto de la década, con la excepción de la crisis financiera global en 2009.



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

En Bolivia, las finanzas subnacionales han sido pro-cíclicas durante la mayoría de la última década. El balance estructural agregado se deterioró en 2005-2008, mientras la brecha negativa del PIB disminuía progresivamente, hasta tornarse positiva en 2008. En contraste, las finanzas subnacionales mejoraron durante la recesión de 2009-2011, antes de empeorar otra vez durante la recuperación y fuerte expansión de 2012-2013. La evolución de los balances estructurales en Bolivia está fuertemente relacionada con el crecimiento de los gastos, en particular los de inversión, empujados por el dinamismo de las transferencias de RNNR.

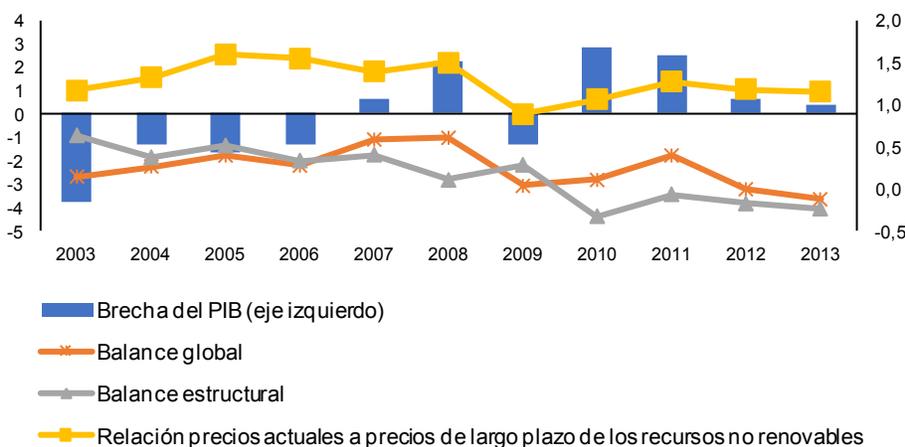
Gráfico 19
Bolivia: balances estructurales y brecha del PIB



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

En Brasil, la evolución de las finanzas subnacionales durante la última década ha sido determinada en larga medida por la intensidad de las restricciones al endeudamiento impuestas por los programas de ajuste de los GSNs con el gobierno federal. Mientras que el gobierno federal hizo cumplir estas restricciones, hasta 2009, los GSNs mantuvieron superávits estructurales, si bien paulatinamente decrecientes frente a la reducción de la brecha negativa del PIB entre 2003 y 2007, y al auge de 2007-2008. Sin embargo, los superávits fueron reducidos y finalmente se tornaron déficits a partir de 2009, cuando las restricciones al endeudamiento subnacional fueron progresivamente relajadas por el GN¹⁵, en un contexto de política fiscal nacional orientada a estimular la demanda interna, a pesar de la existencia de brechas del PIB, que si bien de manera declinante, eran positivas. En consecuencia, las finanzas subnacionales se pueden caracterizar como ligeramente pro-cíclicas durante la mayoría de la última década.

Gráfico 20
Brasil: balances estructurales y brecha del PIB



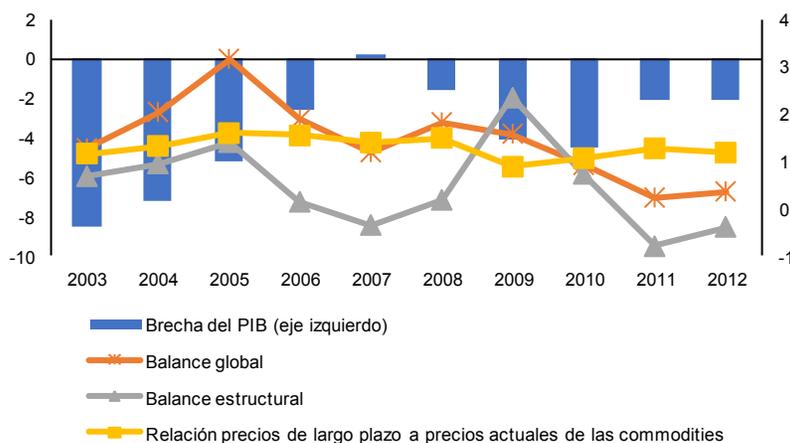
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

¹⁵ Véanse Mora y otros, 2015, y Maciel, 2015.

En Colombia, las finanzas subnacionales fueron claramente pro-cíclicas entre 2003 y 2008, cuando los balances estructurales se movieron en dirección opuesta a la evolución de la brecha del PIB. El superávit estructural aumentó en 2003-2005 en un contexto de fuertes brechas negativas del PIB, y se deterioró en 2006-2008, mientras la brecha del PIB declinaba rápidamente hasta tornarse positiva. En 2009, los GSNs ahorraron, en parte, el aumento contra-cíclico de las transferencias del GN, lo que contribuyó a un aumento significativo de su superávit estructural en un contexto de recesión económica. Las finanzas subnacionales se tornaron contra-cíclicas en 2010-2011, años caracterizados por brechas del PIB todavía negativas. En el 2003, se establecieron reglas de responsabilidad fiscal que someten la administración de las finanzas públicas territoriales a una permanente rendición de cuentas sobre el monto y utilización de los recursos públicos en el transcurso del tiempo; esto con el propósito de asegurar la sostenibilidad fiscal¹⁶.

Como resultado de estas medidas, según se detalla en Villa, Urrea y Guío (2014), las finanzas territoriales evidenciaron una situación sostenible durante el periodo 2000-2013; no obstante, señalan los autores, los resultados fiscales, en concordancia con el siguiente gráfico, muestran una clara influencia del ciclo político: tendencia al superávit en el primer periodo de gobierno (2004, 2008, 2012) y al déficit en el último año del mismo (2003, 2007 y 2011). Respecto a estos resultados, los autores concluyen que la recuperación fiscal regional y local se explicaría por la eficacia de las medidas de responsabilidad fiscal y el esfuerzo del recaudo propio en la regulación del gasto corriente, lo cual ha permitido prevenir una tendencia permanente hacia el déficit fiscal.

Gráfico 21
Colombia: balances estructurales y brecha del PIB

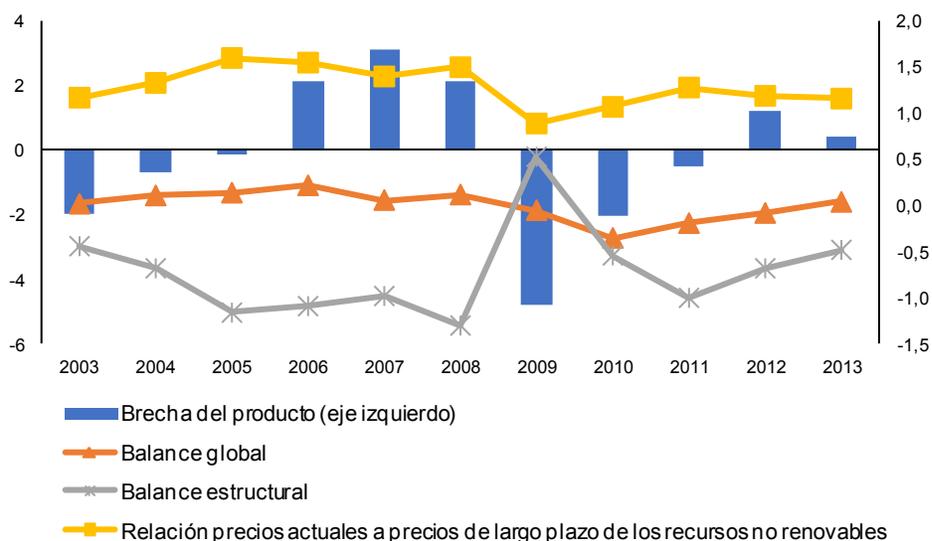


Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

En México, los balances estructurales de los estados fluctuaron significativamente más que sus balances efectivos, señalizando un desempeño bastante pro-cíclico durante los años de auge 2005-2008, y también en 2009 cuando el aumento de los gastos subnacionales se quedó por detrás del fuerte aumento contra-cíclico de las transferencias del GN. Las finanzas estatales se mantuvieron moderadamente pro-cíclicas en 2010-2011 cuando los balances estructurales empeoraron significativamente, en un contexto de relativamente rápida recuperación de la economía. El deterioro fue parcialmente revertido en 2012 y 2013, los únicos dos años en los cuales las finanzas estatales se pueden caracterizar como contra-cíclicas.

¹⁶ Entre estas reglas destaca la obligación par a las Entidades Territoriales de fijar metas plurianuales de balance primario que permitan alcanzar la sostenibilidad fiscal en el largo plazo y el fortalecimiento a los controles de endeudamiento territorial.

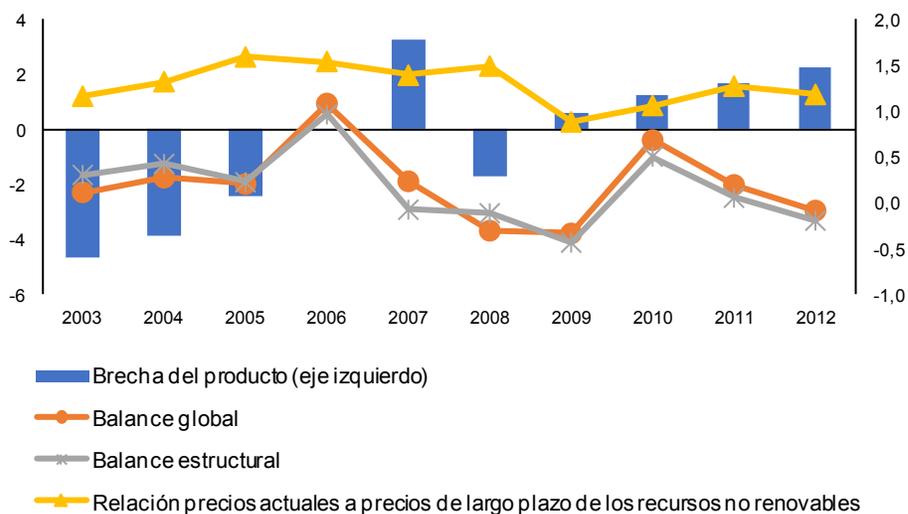
Gráfico 22
México: balances estructurales y brecha del PIB



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

En Perú también, las finanzas subnacionales se pueden caracterizar como pro-cíclicas en la mayor parte de la última década. La fuerte dependencia de los GSNs peruanos de las transferencias del gobierno central, a su vez muy influenciadas por los precios de los RNNR, resulta en un sesgo pro-cíclico de las finanzas subnacionales, especialmente evidente en periodos de auge (2007 y 2011-12).

Gráfico 23
Perú: balances estructurales y brecha del PIB



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

C. Análisis econométrico

Para reforzar la anterior evidencia gráfica de pro-ciclicidad de las finanzas subnacionales, se estimaron dos ecuaciones relacionando las variaciones del balance primario estructural y de los gastos primarios, respectivamente, con la brecha del PIB:

$$\Delta \left(\frac{BP}{Y^*} \right) = \beta_0 + \beta_1 \left(\frac{Y-Y^*}{Y^*} \right) + \beta_2 \left(\frac{BP}{Y^*} \right)_{t-1} + \gamma'x + f_i + \varepsilon \quad (1)$$

$$\Delta \left(\frac{G}{Y^*} \right) = \beta_0 + \beta_1 \left(\frac{Y-Y^*}{Y^*} \right) + \beta_2 \left(\frac{G}{Y^*} \right)_{t-1} + \gamma'x + f_i + \varepsilon \quad (2)$$

Donde Δ indica que la variable está expresada en primeras diferencias, BP corresponde al balance primario estructural, G corresponde al gasto primario expresado en porcentajes del PIB potencial (Y^*), $\left(\frac{Y-Y^*}{Y^*} \right)$ corresponde a la brecha del PIB, x es un vector de variables de control y f_i son efectos fijos.

Para el balance primario, un coeficiente β_1 negativo indica que la política fiscal de los gobiernos subnacionales ha sido en promedio pro-cíclica. Para el gasto primario, un signo de β_1 negativo indica que los gastos se han comportado en promedio de manera contra-cíclica.

Ahora bien, al aplicar este tipo de modelos de panel con efectos fijos, se debe tener en cuenta que pudiesen existir errores estándar de las estimaciones de los parámetros inconsistentes porque el efecto inobservable, potencialmente, estaría correlacionado con los retardos de la variable dependiente (Y_{it-j}). En este sentido, y siguiendo lo hecho por Klemm (2014), para corregir este problema se puede utilizar el estimador basado en el Método Generalizado de los Momentos (GMM) construido por Arellano y Bond (1991), que utiliza variables instrumentales basadas en retardos y diferencias de todas las variables del modelo¹⁷ y que está especialmente propuesto para paneles con muchos individuos y pocos periodos. Siguiendo el enfoque de Klemm, se utilizan como variables exógenas la tasa de crecimiento de las exportaciones de los principales socios comerciales de los países analizados, y el crecimiento de la tasa de interés real de los Estados Unidos.

La estimación se ha hecho, con base en los datos disponibles, para el periodo 1990-2014 para los seis países discutidos en la sub-sección anterior¹⁸. Las estimaciones, cuyos resultados se presentan en los cuadros 3 y 4 siguientes, utilizan filtros HP con $l=100$ para el PIB potencial¹⁹.

Cuadro 3
Variable dependiente: balance primario estructural/PIB potencial

Método de estimación	WG	WG	GMM
Brecha de PIB	-0,103 ^a	-0,0950 ^a	-0,193
BFCA (T-1)	-0,559 ^a	-0,5660 ^a	
Commodity price growth		0,0034 ^b	0,026 ^a
Observaciones	142	138	132
R2	0,39	0,46	
Número de países	6	6	6

Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales.

^a $p < 0,01$.

^b $p < 0,1$.

¹⁷ En las variables endógenas y predeterminadas se utilizan retardos y en las exógenas se utilizan diferencias.

¹⁸ Nótese que el balance fiscal cíclico utilizado en los modelos de regresión se ha estimado considerando los ingresos totales y una sola elasticidad; es decir, no se han desglosados los ingresos por transferencias e ingresos propios y sus respectivas elasticidades.

¹⁹ Los análisis de sensibilidad con el mismo filtro y $l=6.25$ no difieren sensiblemente en sus resultados.

Cuadro 4
Variable dependiente: gasto primario/PIB potencial

Método de estimación	WG	WG	GMM
Brecha de PIB	0,0725 ^a	0,0731 ^a	0,12
Gasto primario/PIB potencial (T-1)	-0,1082 ^a	-0,1052 ^a	
Commodity price growth		-0,0027 ^b	-0,006
Observaciones	130	130	126
R2	0,1542	0,1603	
Número de países	6	6	6

Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales.

^ap<0.01.

^bp<0.1.

Estas estimaciones apoyan la evidencia gráfica de pro-ciclicidad promedio de las finanzas subnacionales. El balance primario estructural disminuye conforme aumenta la brecha del PIB, y el gasto primario aumenta al mismo tiempo que la brecha del PIB. En los dos modelos de regresión, la brecha del PIB es significativa al 99% de confianza, mientras que los cambios en los precios de los recursos naturales resultan positivos y significativos para el balance estructural y negativos y significativos al 90% de confianza para el gasto primario²⁰.

²⁰ Respecto al modelo GMM, si bien los signos son consistentes, sólo en el caso del balance estructural existe cierta significancia estadística (la brecha del PIB muestra coeficiente negativo y no es significativo, mientras que la variación de los precios de los recursos naturales resulta positiva al 99% de confianza). En las dos estimaciones el modelo GMM cumple con la sobre-identificación de las ecuaciones (test de Sargan: $p > 0,05$) y sólo para el modelo cuya variable dependiente es el balance estructural, el GMM cumple con la auto-correlación de las primeras diferencias ($p < 0,05$).

IV. ¿Cómo reducir la pro-ciclicidad fiscal subnacional en América Latina?

A. Principales raíces de la pro-ciclicidad subnacional

El análisis en la sección anterior provee evidencia significativa que las finanzas subnacionales en los principales países latinoamericanos con niveles importantes de descentralización han continuado siendo en general pro-cíclicas en la última década, con significativos costos en términos de eficiencia y en detrimento de la continuidad de adecuados niveles y calidad de provisión de servicios públicos subnacionales.

Las raíces de tal pro-ciclicidad son múltiples y tienen pesos diferentes en los diferentes países, dependiendo de las características económicas e institucionales, en particular los sistemas de relaciones fiscales inter-gubernamentales, de cada país.

Un factor importante es la sensibilidad cíclica de los ingresos subnacionales. Impuestos propios con alta elasticidad a los ciclos del PIB y de los precios de los *commodities*, en combinación con las restricciones de financiamiento típicas para los GSNs, fomentan la pro-ciclicidad, al caer fuertemente, durante periodos de recesión, necesitando correspondientes cortes de gasto, y crecer rápidamente, permitiendo fuertes expansiones del gasto, en periodos de auge. Las regalías e impuestos subnacionales sobre RNNRs son especialmente problemáticos en este sentido. Lo mismo vale para las transferencias a los GSNs de regalías o de impuestos nacionales sobre los RNNRs. Más en general, los sistemas de coparticipación de impuestos entre gobierno central y GSNs basados en formulas fijas acaban transmitiendo a los presupuestos subnacionales la sensibilidad cíclica de los impuestos nacionales compartidos.

Por el lado del gasto, el fuerte peso de gastos recurrentes y frecuentemente rígidos en el total también le quita a los GSNs espacio para políticas fiscales contra-cíclicas. Las rigideces son particularmente agudas en países caracterizados por la asignación (*earmarking*) de algunos impuestos a categorías específicas de gastos, o por la obligación de dedicar determinadas proporciones del gasto total a determinadas funciones (por ej. educación o salud). Este tipo de rigideces se encuentra todavía mucho en Brasil y Colombia, mientras ha sido reducido significativamente en Ecuador.

Otro obstáculo a una respuesta contra-cíclica a shocks adversos puede ser la falta de capacidad de GSNs para poner rápidamente en marcha proyectos de inversiones. De hecho, los retrasos frecuentes en inversiones subnacionales pueden resultar en impulsos fiscales pro-cíclicos, en vez de contra-cíclicos.

Sin embargo, la principal raíz de la pro-ciclicidad se encuentra en los sistemas de control del endeudamiento subnacional. Sistemas basados en la disciplina de los mercados financieros (por ej. los de las provincias canadienses) típicamente resultan en pro-ciclicidad porque frecuentemente los mercados financieros recortan el acceso de los GSNs al crédito durante periodos de recesión, y lo aumentan durante periodos de auge.

En principio, sistemas “cooperativos”²¹ de control del endeudamiento subnacional podrían facilitar políticas fiscales subnacionales acíclicas o contra-cíclicas, en la medida que fomentaran acuerdos en este sentido entre los gobiernos centrales y sus GSNs. Sin embargo, esto no acontece frecuentemente en la práctica. Los gobiernos centrales típicamente encuentran resistencias por parte de los GSNs a adoptar medidas restrictivas durante periodos de auge. Por su parte, muchos gobiernos centrales que enfrentan caídas de impuestos o restricciones de financiamiento durante periodos de recesión se niegan a aumentar sus transferencias a los GSNs. Además, en algunos casos (por ej. en Brasil en 2009-2011) el gobierno central se niega a compensar los GSNs por las pérdidas de impuestos compartidos causadas por cortes contra-cíclicos de los mismos impuestos por parte del gobierno central en cuestión. Tales comportamientos de ambos niveles de gobierno son originados en factores de economía política: cortes horizontes temporales de los gobernantes, falta de visión sobre la articulación de los intereses subnacionales con el nacional, y falta de mecanismos de diálogo constructivo entre el gobierno central y los GSNs.

Las debilidades inherentes en sistemas de control del endeudamiento subnacional más discrecionales han fomentado la propagación de sistemas de control basados en reglas en las últimas décadas. Sin embargo, también estos sistemas frecuentemente fomentan la pro-ciclicidad fiscal porque la gran mayoría de las reglas fiscales subnacionales se basa en medidas de balance global o primario no corregidas por el ciclo²². Tampoco los límites a la deuda subnacional se ajustan al ciclo. Esto es el caso en países que han adoptado reglas fiscales estructurales para los gobiernos centrales (por ejemplo Colombia, Chile y Perú). El foco en balances no ajustados se explica principalmente por las dificultades de medición del balance estructural de cada GSN²³.

B. Posibles remedios

Dada la multiplicidad y complejidad de los factores que contribuyen a la pro-ciclicidad fiscal subnacional, no hay recetas mágicas para evitar tal pro-ciclicidad. Sin embargo, hay varias reformas del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales que pueden contribuir a reducirla significativamente. Entre ellas:

- Reducir el peso de impuestos más sensibles al ciclo en los ingresos subnacionales, en particular modificar los regímenes de apropiación de los RNNR. Idealmente, tales recursos (sea en forma de regalías, sea de impuestos sobre la producción o los beneficios de las empresas productoras) deberían ser compartidos entre el gobierno central y los GSNs, con la porción asignada a estos RNNR últimos siendo utilizada en un fondo nacional para el financiamiento de gastos de inversión subnacional. La distribución anual del fondo podría ser hecha con base en una estimación (con criterios predeterminados y transparentes) de niveles estructurales de los RNNR. Todos los GSNs deberían beneficiarse de tales recursos, con los

²¹ Se definen aquí como cooperativos los sistemas de relaciones intergubernamentales en los cuales los límites al endeudamiento subnacional son definidos con base en negociaciones periódicas entre el gobierno central y sus GSNs.

²² Para taxonomías de reglas fiscales en la OCDE ver: Sutherland and others, 2005 and Fredriksen, 2013; para América Latina, véanse Jiménez and Ter-Minassian, 2012, y Grembi and Manoel, 2012.

²³ Debe tenerse en cuenta que muchos países faltan estimaciones confiables y oportunas de los PIBs regionales y locales, y sobre todo de los PIBs potenciales de cada jurisdicción subnacional.

critérios de distribución siendo elegidos en base a las preferencias redistributiva del país²⁴. Alternativamente la distribución podría ser decidida en base a la relación costo-beneficio de los proyectos presentados por cada GSN para financiamiento por el fondo (en efecto tornando este último en un fondo concursable). Esta última opción fue elegida por Colombia en la reciente reforma de su sistema de regalías.

- Basar la coparticipación de impuestos en valores estructurales de los mismos, en vez de los valores efectivos. Para asegurar la confiabilidad de las estimaciones, y por ende su aceptabilidad para los GSNs, sería deseable confiar las mismas a organismos independientes del gobierno central, por ejemplo consejos fiscales independientes de los tipos crecientemente utilizados en países OCDE²⁵. Si faltaran tales estimaciones, una aproximación sería utilizar un promedio móvil de los valores efectivos, la cual suavizaría la volatilidad de los impuestos compartidos a lo largo del ciclo.
- Eliminar en la medida posible los requisitos de asignación de impuestos y gastos a programas específicos. Ecuador provee un buen ejemplo de reformas de este tipo.
- Considerar la adopción de una regla para limitar el crecimiento del gasto primario. Esta regla evitaría aumentos pro-cíclicos de gastos en periodo de auge, pero no necesariamente cortes de gastos en periodo de recesión. En principio, el límite podría ser aplicado solamente a los gastos corrientes, para dejar más espacio de maniobra con gastos de inversión. Sin embargo, tal limitación podría desestimular gastos de mantenimiento de infraestructuras ya existentes, en favor de inversión en nuevas. También privilegiaría inversiones en capital físico sobre las en capital humano. Y finalmente podría estimular artificios contables (clasificación de gastos corrientes como gastos de capital). Entonces, las ventajas y desventajas de diferentes bases para reglas de gastos deberían ser cuidadosamente evaluadas en el diseño de tales reglas, teniendo en cuenta las características específicas de cada país²⁶.
- Si no es factible adoptar reglas de balance estructural para los GSNs, considerar la adopción de:
 - Cláusulas de salvaguardia que permitan incumplimientos de los objetivos presupuestarios subnacionales durante períodos predeterminados, en casos de caída del PIB nacional. Para asegurar consistencia con objetivos de sostenibilidad fiscal de mediano plazo, tales clausulas deberían incluir requisitos de corrección de los desvíos durante la fase de recuperación de la economía nacional²⁷.
 - Requisitos que los GSNs receptores de RNNR acumulen fondos de estabilización para suavizar el impacto de los ciclos de precios de tales recursos. Las reglas de acumulación y utilización de tales fondos deberían ser claramente especificadas, y su cumplimiento monitoreado y asegurado por el gobierno central o por un organismo independiente.
 - Requisitos para todos los GSNs de mantener fondos (*rainy day funds*²⁸) para suavizar cortes de gastos necesitados por fluctuaciones cíclicas de los ingresos. Tales fondos deberían ser adicionales a los incluidos en los presupuestos anuales para hacer frente a contingencias inesperadas (por ej. desastres naturales). También para esos fondos sería fundamental especificar reglas claras para su acumulación y utilización.

²⁴ Sin embargo, mismo bajo un enfoque de igualación, los GSNs productores deberían ser compensados por las externalidades, especialmente ambientales, causadas por la extracción de los recursos naturales.

²⁵ Para reseñas de la experiencia internacional reciente con consejos fiscales independientes ver Kopits, 2011 e IMF, 2013.

²⁶ Ver Ljungman, 2008 para más detalles.

²⁷ Las reglas fiscales subnacionales deberían incluir también cláusulas de salvaguardia para casos de mayores desastres naturales.

²⁸ Balassone and others, 2007 proveen una análisis de la experiencia de los GSNs en los Estados Unidos con *rainy day funds*.

V. Conclusiones

El principal objetivo de este trabajo ha sido evaluar, con base en la evidencia empírica disponible, el carácter cíclico de las finanzas subnacionales en los principales países de AL con significativos grados de descentralización, a lo largo de la última década. El análisis sugiere que en promedio las finanzas subnacionales han sido pro-cíclicas durante el periodo, a pesar del hecho que los impulsos fiscales subnacionales han sido relativamente pequeños, en comparación con los de los presupuestos nacionales.

Sin embargo, hay diferencias en el comportamiento cíclico de los GSNs entre países, a lo largo del tiempo, y también entre diferentes GSNs dentro del mismo país. Tales diferencias reflejan en gran medida la incidencia en los diferentes casos de las principales raíces de la pro-ciclicidad, en particular la importancia de los RNNR en los ingresos de los GSNs; el diseño de los sistemas de reparto de impuestos entre los diferentes niveles de gobierno; el peso de gastos corrientes rígidos o pre-asignados; y sistemas de control del endeudamiento subnacional no ajustados por el ciclo. Además, las debilidades institucionales han afectado adversamente la capacidad de muchos GSNs de responder rápidamente con gastos de inversión en periodos de recesión, aún en ausencia de restricciones de financiamiento.

El análisis sugiere también que, en la mayoría de los países de la muestra, las deudas subnacionales han bajado o se han mantenido relativamente estables durante el periodo, y no parecen hoy en día crear fuertes riesgos de sostenibilidad fiscal al nivel agregado. Sin embargo, hay casos puntuales de GSNs con deudas elevadas, y vulnerables a *shocks* adversos, especialmente en las tasas de cambio o de interés. En varios países, los GSNs están también acumulando pasivos contingentes o futuros (por ejemplo para pensiones para sus empleados) que pueden crear riesgos de sostenibilidad fiscal en el más largo plazo.

El análisis evidencia la necesidad de una gama de reformas de los sistemas de relaciones fiscales intergubernamentales en AL, para reducir la pro-ciclicidad fiscal subnacional y minimizar volatilidad en la provisión de servicios públicos e infraestructuras esenciales. Las más importantes reformas para este fin han sido discutidas brevemente en la sección anterior.

Claramente, cada una de ellas debería ser diseñada teniendo en cuenta las características económicas e institucionales de cada país, así como la economía política relevante para cada caso. En general, las probabilidades de éxito en muchos casos pueden ser mejoradas armando paquetes de reformas en diferentes áreas (por ej. en la asignación de recursos propios y en el diseño de las transferencias; o reducción de rigideces de gasto y rediseño de las reglas fiscales) que permitan alguna compensación por pérdidas y ganancias de los GSN afectados.

Bibliografía

- Ardanaz, M., Corbacho, A., Gonzalez, A. and Tolsa Caballero, N., 2015: “Structural Fiscal Balances in Latin America and the Caribbean: New Dataset and Estimations”, Inter-American Development Bank (IDB), Washington, DC.
- Balassone, F., Franco, D. and Zotteri, S., 2007: “Rainy day funds: can they make a difference?” Bank of Italy *Occasional Paper* no. 11, Rome, Italy.
- Bello, O. y Jiménez, J.P., 2008: “Política fiscal y ciclo económico en América Latina”, CEPAL, Santiago de Chile.
- Brosio, G. and Jiménez, J.P., 2012: “*Decentralization and Reform in Latin America*”, E. Elgar, Cheltenham, UK.
- Celasun, O. and others, 2015: “Fiscal Policy in Latin America: Lessons and Legacies of the Global Financial Crisis” *IMF Staff Discussion Note* 15/06, Washington, DC.
- CEPAL, 2015: “*Panorama Fiscal de América Latina y El Caribe 2015*”, Santiago de Chile.
- Cetrangolo, O., Gomez Sabaini, J.C. y Moran, D., 2015: “Argentina: Reformas Fiscales, Crecimiento e Inversión”, mimeo.
- European Commission (EC), 2010-12: “*Public Finances in the EU*”.
- Fredriksen, K., 2013: “Fiscal Rules for Sub-central Governments: Update of the OECD Indicator” OECD Economics Department *Working Paper* No.1071, Paris.
- Fretes Cibils, V. and Ter-Minassian, T. (eds.), 2015: “*Decentralizing Revenues in Latin America: Why and How*”, IDB, Washington, DC.
- Grembi, V. and Manoel, A., 2012: “Fiscal rules for subnational governments? Evidence from Latin America” in Brosio and Jiménez, op. cit.
- IMF, 2013: “*The Functions and Impact Of Fiscal Councils*”, IMF Policy Paper.
- Jiménez, J.P. and Ter-Minassian, T., 2012: “Macroeconomic challenges of fiscal decentralization” in Brosio and Jiménez, op.cit.
- Juca’ Maciel, P., 2015: “O Processo Recente de Deterioração das Finanças Publicas Estaduais e suas Perspectivas”, mimeo.
- Klemm, A., 2014: “Fiscal Policy in Latin America over the Cycle” *IMF Working Paper* 14/59, Washington, DC.
- Kopits, G., 2011: “Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 11/3, Paris.
- Ljungman, G., 2008: “Expenditure Ceilings: a Survey”, *IMF Working Paper* WP/08/282, Washington, DC.

- Mora, M. e outros: “Limites ao endividamento e sustentabilidade fiscal: o caso dos governos estaduais”, Monografía.
- Mourre, G. and Princen, S., 2015: “Tax Revenue Elasticities Corrected for Policy Changes in the EU”, EC Discussion Paper 018.
- Sutherland, D. Price, R. and Joumard, J., 2005: “Fiscal Rules for Sub-central Governments: Design and Impact”, OECD Economics Department *Working Paper* No.465, Paris.
- Ter-Minassian, T., 2007: Fiscal rules for subnational governments: can they promote fiscal discipline”, OECD *Journal on Budgeting*, Vol.6/3 Paris.
- Villa, A.L, Urrea, N.M. y Guío, E.A., 2014: Responsabilidad fiscal subnacional y descentralización en Colombia: quince años de consolidación. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Apoyo Fiscal.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Macroeconomía del Desarrollo****Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

- 173 Política fiscal y ciclo en América Latina: el rol de los gobiernos subnacionales, Juan Pablo Jiménez y Teresa Ter-Minassian. (LC/L.4192), 2016.
172. Evasión tributaria en América Latina. Nuevos y antiguos desafíos de la cuantificación del fenómeno en los países de la región, Juan Carlos Gómez-Sabaíni y Dalmiro Morán (LC/L.4155), 2015.
171. Reformas de gasto público y crecimiento económico: el caso de las APPs en el Perú y la inversión “impulsada”, Nelson Shack, (LC/L.4153), 2015.
170. Efectos económicos y macrofiscales de los recursos naturales en América Latina, Darío Rossignolo (LC/L.4112), 2015.
169. ¿Estudias o trabajas? El largo camino hacia la independencia económica de los jóvenes en América Latina, Sonia Gontero, Jürgen Weller. (LC/L.4103), 2015.
168. Estudio de los impactos de las reformas tributarias y de gasto público sobre el crecimiento y la inversión en Guatemala, Nicaragua y Panamá, Maynor Cabrera (LC/L.4099), 2015.
167. Impactos das reformas tributária e dos gastos públicos sobre o crescimento e os investimentos: o caso do Brasil, José Roberto R. Afonso, Sérgio Wulff Gobetti (LC/L.4094), 2015.
166. Situación actual y perspectivas de la integración tributaria y aduanera en América Latina y el Caribe: Avances hacia una mayor convergencia, Juan Carlos Gómez Sabaíni (LC/L.4045), 2015.
- 165 Argentina: reformas fiscales, crecimiento e inversión (2000-2014), Oscar Cetrángolo, Juan Carlos Gómez Sabaíni y Dalmiro Morán (LC/L.4042), 2015.
164. Fuentes del crecimiento económico y la productividad en América Latina y el Caribe, 1990-2013, Claudio Aravena, Luis Eduardo Escobar y André Hofman (LC/L.4024), 2015.
163. Sistema nacional de formación profesional y capacitación laboral (SNFPC) del Perú. Propuesta de un sistema nacional de fonación profesional y capacitación laboral para el ministerio de Trabajo y Promoción del empleo, Julio Gamero Requena (LC/L.3982), 2015.
162. Esbozo de la dinámica histórica y algunos aspectos de los sistemas nacionales de formación profesional en America Latina, Ernesto Abdala (LC/L.3943), 2014.
161. Economic growth and real volatility. The case of Latin America and the Caribbean, Rodrigo Cárcamo-Díaz, Ramón Pineda-Salazar (LC/L.3933), 2014.
160. Análisis de la implementación de la reforma tributaria en Guatemala, 2012, Maynor Cabrera (LC/L.3929), 2014.
159. A periodization of Latin American development in the Robinsonian tradition, Matías Vernengo (LC/L.3926), 2014.

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org