

Desigualdades territoriales, transferencias de igualación y reparto asimétrico de recursos naturales no renovables en América Latina

Giorgio Brosio, Juan Pablo Jiménez e Ignacio Ruelas

Resumen

Los recursos naturales no renovables (RNNR) aportan cuantiosos ingresos fiscales a los países latinoamericanos; sin embargo la concentración de RNNR en unas pocas regiones genera una alta desigualdad territorial. En este artículo se analiza cómo los ingresos provenientes de RNNR podrían incluirse en las transferencias de igualación y de qué manera los países están implementando sistemas de transferencias de igualación o podrían hacerlo. Sobre la base de la teoría de la igualación fiscal, se evalúan los sistemas verticales y horizontales en referencia a gobiernos intermedios en la Argentina y el Perú. En el estudio se señala una serie de costos políticos y económicos que conllevan los diferentes sistemas de ingresos derivados de RNNR, en los que: i) las provincias poseen los recursos en cuestión (Argentina); y ii) los ingresos provenientes de RNNR se recaudan y distribuyen por el gobierno central a un gran número de gobiernos subnacionales, en un esquema totalmente asimétrico (Perú).

Palabras clave

Recursos renovables, ingresos fiscales, gobierno local, desigualdades regionales, política fiscal, América Latina, Argentina, Perú

Clasificación JEL

Q380, H710, H770

Autores

Giorgio Brosio es Profesor Emérito del Departamento de Economía y Estadísticas de la Universidad de Torino (Italia). Correo electrónico: giorgio.brosio@unito.it.

Juan Pablo Jiménez es Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Correo electrónico: juanpablo.jimenez@cepal.org.

Ignacio Ruelas Ávila es Asistente de Investigación en la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Correo electrónico: ignacio.ruelas@cepal.org.

I. Introducción

Un número grande y creciente de países, entre ellos algunos de América Latina, reparten los ingresos derivados de recursos naturales no renovables (RNNR) de forma asimétrica con sus gobiernos subnacionales. El reparto asimétrico puede consistir en asignar un instrumento fiscal, como el derecho a cobrar regalías sobre el petróleo y el gas exclusivamente a los gobiernos del lugar donde se produce el recurso, tal como sucede en la Argentina. Otra posibilidad consiste en asignar una parte de los ingresos recaudados por el Gobierno exclusivamente a las áreas productoras, como por ejemplo las regalías en el Brasil, o las regalías y el impuesto a la renta en el Perú.

El reparto asimétrico no es una consecuencia necesaria de la concentración espacial de los recursos naturales dentro de los países. En la práctica, numerosos países no recurren a esta modalidad, sino que prefieren compartir los ingresos con todos los gobiernos locales. El reparto asimétrico puede dar lugar a enormes desequilibrios horizontales entre las diferentes entidades gubernamentales intermedias y locales, lo que repercute en la equidad, la eficiencia y la cohesión nacional.

La inclusión de los RNNR en los sistemas de igualación de ingresos plantea una serie de cuestiones y problemas. Entre ellos cabe mencionar los siguientes: la dificultad de definir la base sobre la cual se calculan las transferencias; el elevado costo de la igualación; el carácter cíclico de los ingresos en cuestión; el impacto que sobre la eficiencia tiene la inclusión de los ingresos derivados de los recursos naturales en el marco de las subvenciones a la igualación; y el hecho de que los recursos naturales son agotables.

Aunque los ingresos derivados de los recursos naturales son una de las principales fuentes de desigualdad fiscal a nivel local, nunca se toman en cuenta en las fórmulas de participación en los ingresos fiscales empleadas en América Latina, tal vez porque estos ingresos no se consideraban (y quizás aún no se les consideren) ingresos tributarios, cuando en realidad lo son (véase, por ejemplo, Martínez Vázquez y Sepúlveda, 2012; Tommasi Saiegh y Sanguinetti, 2001)¹.

El artículo se estructura de la siguiente manera. La sección II es la más sustantiva y comienza con una breve presentación del principio de equidad interjurisdiccional, antes de examinar las cuestiones y desafíos que plantea la inclusión de los RNNR en los programas de igualación. En la sección III se describen los diferentes sistemas de transferencias de igualación que se pueden utilizar para los RNNR, sopesando las ventajas y desventajas de cada uno de ellos. La sección IV versa sobre las desigualdades territoriales, la asignación a los gobiernos subnacionales en América Latina de rentas derivadas de los recursos naturales, su importancia y concentración espacial y las implicaciones consiguientes para las transferencias de igualación. En la sección V se examinan los casos de la Argentina y el Perú. El objetivo aquí no consiste en sugerir reformas específicas para estos países, sino en delinear las principales opciones para la igualación y examinar sus méritos y defectos. En la sección final se resumen las conclusiones.

Antes de proceder a la próxima sección, corresponde aclarar alguna terminología. En la selección de fuentes de ingresos, impuestos y derechos sujetos a igualación, lo que incluye regalías que a veces —y en ciertos lugares— se clasifican como ingresos no gravables, se han de aplicar criterios estrictamente económicos. En definitiva, no existen diferencias de índole económica entre los impuestos a la renta y las regalías (los dos instrumentos más comunes que se utilizan para extraer renta proveniente de los recursos naturales), dado que los ingresos que generan en cada caso son el producto de una tasa de impuesto aplicada a una base impositiva.

¹ Además, según el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas (FMI, 2014), cuando una entidad extrae un mineral o recurso energético con arreglo a un acuerdo según el cual los pagos anuales dependen de la cantidad extraída, los pagos (que a veces se denominan regalías) se registran como renta.

II. Principio de equidad interjurisdiccional y cuestiones relacionadas con la igualación de los ingresos derivados de los recursos naturales

El principio de equidad interjurisdiccional sirve de fundamento a las transferencias de igualación. Una declaración general del principio dice que personas en situación comparable deberían tener acceso a servicios públicos comparables en todos los lugares (Boadway, 2015). Vale decir, en el marco intergubernamental en virtud de la equidad el lugar de residencia no debería generar diferencias entre los ciudadanos en su acceso a los servicios públicos o en el costo de dicho acceso. Sin embargo, existen diferentes interpretaciones de este principio (véase el recuadro 1).

Recuadro 1

Equidad interjurisdiccional: la interpretación más estricta

Con arreglo a la interpretación más estricta, los ciudadanos que se encuentran en la misma situación deberían tener acceso a la misma cantidad/calidad de servicios y pagar la misma cantidad en impuestos, independientemente de donde residan.

$$\frac{\sum_1^t E_{c,d,e,f...j}}{R_{j,wy}} = k \text{ para cada jurisdicción local } n \quad (1)$$

donde:

- E es el gasto en el servicio t ;
- R es el ingreso que financia el servicio;
 - c, d, e, f, \dots , es el conjunto de características que determinan la calidad y la cantidad del servicio t , lo que repercute en el gasto. Los estándares se expresan en función de dichas características y pueden coincidir con ellas. En la literatura también se les conoce como estándares.
 - w e y son las características que determinan la carga de los impuestos y/o los gravámenes que se aplican para financiar el servicio. Por supuesto, esas características solo se aplican cuando los gobiernos subnacionales gozan de autonomía tributaria, es decir cuando tienen la facultad de determinar la carga tributaria, al menos parcialmente. Por ejemplo, las tasas impositivas, la gratuidad del transporte público, o las exenciones a los pagos por servicios de salud concedidas a las personas de la tercera edad en condiciones de pobreza.
 - j es el grupo beneficiario.
 - k es el parámetro de equidad.

La equidad interjurisdiccional queda garantizada por la igualdad de los parámetros k —uno para cada grupo de personas— en todas las jurisdicciones. Vale decir que las personas que se encuentren en situaciones comparables, por ejemplo las personas de la tercera edad que viven solas, quedarán sujetas a la misma diferencia proporcional entre lo que reciben por concepto de atención a la salud y lo que pagan al respecto.

Cuanto mayor sea el valor de los parámetros c, d, e, f , mayor será el impacto al alza sobre los gastos, aumentando así la brecha referente a los ingresos (y viceversa para los valores de parámetro bajos). Cuanto menor sea el valor de los parámetros aplicados a los ingresos, menor será el volumen de ingresos.

El valor nacional promedio de k en todos los grupos de personas y en todos los gobiernos subnacionales mide el desequilibrio fiscal vertical existente, que se define como la proporción de gastos locales financiados con ingresos locales.

Para que haya plena equiparación, en la transferencia a cada gobierno local T_n , es igual a la diferencia entre gastos e ingresos:

$$T_n = \sum_1^t E_{c,d,e,f...j} - R_{j,wy} \quad (2)$$

Fuente: G. Brosio y J. P. Jiménez, "Equalization grants and asymmetric sharing of natural resources: options for Latin America", *Urban Public Economics Review*, N° 2163, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 2015.

Para prestar servicios plenamente homogéneos entre distintas jurisdicciones es preciso que existan limitaciones muy detalladas, a saber, estándares que definan todas las características pertinentes de calidad y cantidad. De esa forma el funcionamiento de un sistema de gobierno descentralizado sería análogo al de un sistema centralizado, pero entonces ya no habría justificación para contar con un sistema de gobierno descentralizado.

1. ¿Qué variable se debe igualar?

Existen dos grandes opciones respecto a la variable económica que se ha de igualar. La primera es entre ingresos reales y capacidad fiscal, y la segunda es entre ingresos brutos e ingresos netos. Los ingresos reales son la cantidad total recaudada por los gobiernos locales de sus diversas fuentes de ingresos. Si bien se trata de un instrumento muy sencillo en términos de requisitos de información, no brinda a los gobiernos locales los incentivos adecuados cuando se le utiliza con fines de igualación. Por ejemplo, un gobierno local acaudalado que aplica un impuesto a la propiedad podría verse tentado a aplicar tasas impositivas muy bajas, reduciendo así su volumen de ingresos y adquiriendo de esa forma el derecho a recibir transferencias de igualación.

La capacidad fiscal, conocida también en la literatura como ingresos estandarizados, no es el ingreso impositivo real, sino lo que un gobierno local recaudaría si en su propia base tributaria desplegara el esfuerzo impositivo promedio realizado por todos los demás gobiernos (como se indica a continuación en referencia al Canadá). Vale decir que las transferencias no recompensan a los gobiernos subnacionales que tienen una carga impositiva menor a la carga promedio, ya que su capacidad fiscal, en virtud de la cual se determina la transferencia, excedería los ingresos reales. La igualación de la capacidad fiscal es equitativa y eficiente.

En principio, la igualación de la capacidad fiscal debería aplicarse a todas las fuentes de recursos, así como cuando los gobiernos subnacionales disponen de autonomía tributaria. Ello puede resultar difícil en el caso de los ingresos derivados de los recursos naturales, debido al gran número de recursos naturales sujetos a tributación, así como a las diferentes características que repercuten sobre el precio y los ingresos. Por ejemplo, el mineral de hierro puede tener un contenido mineral distinto en diferentes provincias, y al determinar la capacidad fiscal habría que tener en cuenta un valor diferente, lo que puede resultar sumamente difícil. Sin embargo, Australia se ha esforzado por estimar la capacidad fiscal de los minerales (Searle, 2004), mientras que el Canadá ha decidido utilizar el volumen de ingresos reales (Boucher y McLure, 2015).

En segundo lugar, se plantea la cuestión de qué es lo que se debe igualar, si los ingresos brutos o los ingresos netos. La recaudación de ingresos implica costos y esfuerzos, por lo que los ingresos brutos exceden a los netos. Además, la diferencia entre bruto y neto no representa un elemento de capacidad fiscal que exija igualación.

Los ingresos nunca se expresan en términos netos respecto a los impuestos y otros gravámenes no basados en recursos naturales, como el impuesto a la renta de las personas o impuestos a la propiedad. En los sistemas de igualación se da por sentado que no existen costos de recaudación de los impuestos incluidos en el proceso de igualación. Se trata este de un supuesto razonable y simplificador cuando todas las entidades de los gobiernos subnacionales implicadas tienen acceso a las mismas bases tributarias, ya que los costos de recaudación deberían ser mayormente similares en las diversas zonas.

Sin embargo, no ocurre así en el caso de los RNNR. Aunque la mayor parte de la inversión en la explotación de recursos naturales es realizada directamente por las empresas productoras, por lo general es necesaria una inversión adicional en infraestructura local relacionada específicamente con la explotación de los recursos naturales. Deben construirse rutas a las minas y yacimientos petrolíferos

y es probable que se deban modernizar aeropuertos y puertos. La fase de producción suele atraer a trabajadores migrantes y a sus familias a las zonas de producción. Estos flujos generan nuevos costos para los gobiernos de destino relativos a la demanda de servicios y la necesidad de nueva infraestructura (escuelas, salud, transporte y servicios sociales).

Por ende, los gobiernos locales sirven de factores de producción que contribuyen a la creación de renta derivada de los recursos naturales. Incurren en gastos que generalmente no existen en el caso de los impuestos generales. Por consiguiente, los ingresos derivados de RNNR deben calcularse en términos netos, a fin de evaluar el monto de la capacidad fiscal adicional que su disponibilidad genera para los gobiernos que tienen acceso a sus ingresos.

Para obtener los ingresos brutos se emplean dos sistemas. El primero de ellos parte del lado de los gastos para incluir, dentro de las necesidades de gastos y el modelo de igualación de capacidad fiscal, los gastos necesarios para la producción (por ejemplo, rutas) o para la prestación de servicios a la nueva población, o asimismo para evitar daños medioambientales. Por el lado de los ingresos, se utilizan los ingresos brutos. El modelo tomará en cuenta tanto los requisitos de gastos de las zonas productoras como la necesidad de redistribuir los ingresos en favor de los no productores.

La segunda alternativa consiste en actuar exclusivamente desde el lado de los ingresos, deduciendo de los ingresos brutos los gastos adicionales necesarios para la producción y para la prestación adicional de servicios, así como para compensar por los daños medioambientales causados. Aunque los dos sistemas arrojan resultados similares, el costo financiero de la igualación es menor en el segundo caso, lo que equivale a reducir los puntos máximos considerados para la igualación².

2. Carácter cíclico de los ingresos

Debido a las grandes fluctuaciones de los precios de los recursos naturales, también los ingresos varían considerablemente. En el caso de algunos impuestos, las oscilaciones se ven asimismo exacerbadas por su carácter progresivo, como por ejemplo los impuestos sobre los ingresos y la renta, utilizados para la extracción de rentas.

Cuando se introduce un sistema de transferencias de igualación que distribuye los ingresos derivados de RNNR en beneficio de los gobiernos subnacionales de las zonas no productoras, las fluctuaciones de los ingresos se extienden a la totalidad de los gobiernos locales, exacerbando de esa forma los problemas de eficiencia de gastos y generando además graves problemas de financiación para el gobierno central en sistemas de igualación verticales y abiertos.

Existen diversos instrumentos para hacer frente al impacto de las fluctuaciones de los ingresos en las transferencias de igualación. Un instrumento a primera vista sencillo consiste en actuar directamente sobre las oscilaciones aplicando fondos de estabilización para los ingresos subnacionales y determinando entonces las transferencias sobre la base de los ingresos estabilizados que se pueden canalizar al presupuesto, según las reglas del fondo de estabilización³.

² El Canadá ha solucionado parcialmente este problema aplicando un factor para reducir los ingresos derivados de recursos naturales sujetos a igualación.

³ Esta alternativa no es viable en los sistemas federales, en los que los estados o provincias no pueden ser obligados a contar con fondos de estabilización. Por otra parte, si disponen de ellos, son libres de determinar las reglas que rigen los flujos de entrada y salida de los fondos. En sistemas centralizados, como el del Perú, en que los ingresos provenientes de recursos naturales son recaudados por el gobierno central y luego transferidos, este último podría introducir no solo fondos de estabilización subnacionales sino también un sistema que establezca un promedio de asignaciones de ingresos derivados de RNNR a lo largo de un período a mediano plazo.

Una solución alternativa podría ser cambiar el estándar para la igualación a lo largo del tiempo, reduciéndolo durante los años de ingresos elevados y aumentándolo en los períodos en que los ingresos sean bajos. De esa forma el sistema resultaría más fácil de gestionar, aunque también daría lugar a que la brecha de ingresos entre las jurisdicciones más ricas y las más pobres variara acorde con los ciclos de precios de los recursos naturales.

3. Distribución altamente sesgada debido a la concentración espacial de los recursos

La concentración sesgada de ingresos en unas pocas jurisdicciones supone un gran desafío a la hora de poner en práctica el principio de equidad interjurisdiccional, ya que hace necesario un sistema en que las transferencias de igualación puedan ser negativas para las jurisdicciones más ricas.

La expresión en el denominador del componente de la izquierda de la ecuación (1) en el recuadro 1, $R_{j,wy}$, describe un sistema de fuentes de ingresos en el que las entradas se derivan de la aplicación de parámetros definidos a nivel central, como por ejemplo tasas impositivas, a bases impositivas asignadas a nivel local. La asignación local de ingresos derivados de RNNR, junto con una distribución fuertemente sesgada a favor de unas pocas jurisdicciones, puede hacer que el total de ingresos en esas jurisdicciones exceda —tal vez en gran medida— a la cantidad de gastos determinados en el numerador de la misma ecuación. Para lograr la equidad interjurisdiccional, o más concretamente para que el parámetro de equidad k sea igual para todos, deben limitarse los ingresos de esas jurisdicciones, vale decir que la transferencia de igualación pasa a ser negativa. Como se verá más adelante, los planes de igualación horizontal constituyen el instrumento técnicamente apropiado para las transferencias negativas, aunque es probable que sean resistidos por las jurisdicciones que deben efectuar los pagos.

4. Cuestiones referentes a la eficiencia

Las cuestiones referentes a la eficiencia deben abordarse desde dos puntos de vista diferentes. El primero se refiere al impacto de los ingresos sobre la migración de firmas y personas, en concreto la mano de obra. Cuando no se equiparan los ingresos provenientes de RNNR, las jurisdicciones ricas en recursos podrán atraer empresas y trabajadores prestándoles servicios adicionales o reduciendo la cantidad que les cobran en concepto de impuestos. Estas medidas crean patrones de localización ineficientes en todo el país, ya que la migración no obedecería a factores de localización estrictamente económicos, como la proximidad al mercado o los costos de comunicación⁴.

El segundo problema con respecto a la eficiencia tiene que ver con el impacto de las transferencias de igualación sobre el nivel de producción de recursos naturales. En general, la existencia de transferencias induce a los gobiernos de las zonas productoras a reducir la producción, en la medida en que tengan poder de decisión al respecto. Conviene aquí distinguir entre la igualación de los ingresos reales y la igualación de la capacidad fiscal. En el caso de los ingresos reales, cuanto más recaude un gobierno subnacional, menor va a ser la transferencia que reciba. Por ende, existe un incentivo para reducir la producción, por ejemplo, denegando permisos de exploración y operación.

Cuando la igualación se basa en la capacidad fiscal, un cambio en las tasas impositivas no repercute en las transferencias, neutralizando de esa forma el impacto que sobre la producción tienen las transferencias de igualación. En este segundo problema de eficiencia subyace la idea de que el nivel de producción debe decidirse en función de criterios más amplios que el de la cantidad de transferencias individuales.

⁴ En Boadway y Flatters (1993) figura una descripción sencilla de los problemas en materia de eficiencia.

III. Planteamientos respecto a las transferencias de igualación

1. Equidad interjurisdiccional en la práctica de los sistemas descentralizados

En la realidad de la mayoría de los sistemas de igualación avanzados, la equidad se alcanza cuando las transferencias proporcionan a los gobiernos subnacionales ingresos suficientes para asegurarse de que personas en circunstancias comparables tengan acceso a servicios públicos similares en todas las localidades después de pagar niveles jurisdiccionalmente igualitarios de impuestos y derechos. En el Canadá este objetivo se enuncia explícitamente en el inciso 2) del artículo 36 del Acta Constitucional de 1982, según el cual el Parlamento y el Gobierno del Canadá se comprometen a cumplir el principio de efectuar pagos de igualación para asegurarse de que los gobiernos provinciales cuenten con suficientes ingresos para brindar niveles comparables de servicios públicos a niveles de imposición tributaria comparables. En Australia, el principio de equidad interjurisdiccional no se menciona en la Constitución ni se define en la legislación o en ningún acuerdo entre gobiernos. Más bien, la definición ha evolucionado a lo largo del tiempo, mayormente en el marco de la labor realizada por la Commonwealth Grants Commission (Comisión de Subvenciones de la Commonwealth). La Comisión define actualmente el objetivo de las transferencias de igualación de la siguiente manera: los gobiernos de los estados deberían recibir financiación del conjunto de ingresos provenientes del Impuesto a Bienes y Servicios (GST) de modo tal que, después de tomar en consideración los factores materiales que afectan los ingresos y los gastos, cada uno de aquellos tuviera la capacidad fiscal de prestar servicios y contar con la infraestructura asociada del mismo estándar de calidad, si cada uno desplegara los mismos esfuerzos y realizara su labor con el mismo grado de eficiencia (Commonwealth Grants Commission, 2010, pág. 34).

2. Igualación de gastos e ingresos

Recurriendo a ejemplos de la vida real, en Australia el gasto estandarizado para cada función se determina aplicando una serie de parámetros (“relatividades”) al gasto promedio per cápita de los estados por las diversas funciones, lo que repercute en el gasto necesario para prestar servicios en un nivel que se considere adecuado.

Utilizando los símbolos de la ecuación (1), el sistema australiano puede describirse de la siguiente manera:

$$\frac{\sum_1^t SE_j}{SR_j} = k \text{ para cada jurisdicción local} \quad (3)$$

donde:

- *SE* es el gasto estandarizado, vale decir el gasto necesario para dotar de la misma calidad y cantidad a cada servicio, a partir de un índice nacional promedio de eficiencia;
- *SR* es el ingreso estandarizado, vale decir el ingreso que se puede recaudar aplicando la tasa impositiva nacional promedio a la base impositiva potencial (no la gravada).

Para lograr equidad y eficiencia interjurisdiccionales, al calcular la transferencia de igualación deben tomarse en cuenta todos los gastos subnacionales y todas las fuentes de recursos asignados al gobierno subnacional. En la medida en que las rentas derivadas de los RNNR se asignan a los gobiernos subnacionales y en calidad de tal constituyen una fuente de ingresos, deben incluirse en los esquemas de igualación.

Los sistemas del tipo australiano, que se examinan más adelante, son los más amplios. Tienen por objeto garantizar una igualación completa, cerrando las brechas de gastos e ingresos (Searle, 2004). Del lado de los gastos, pueden llegar a incluir los costos y necesidades adicionales asociados con la extracción de recursos naturales, resolviendo así la cuestión de la diferencia entre ingresos brutos y netos.

3. Solo igualación de ingresos

Los sistemas alternativos que actúan solo por el lado de los ingresos también pueden tener un importante impacto sobre la igualación, además de presentar menos exigencias en cuanto a información y complejidad de administración. Algunos de estos sistemas pueden además elaborarse a lo largo del tiempo para que pasen a ser sistemas de igualación completa basados en los gastos y en los ingresos.

Con referencia específica a las rentas derivadas de RNNR, las principales alternativas son las siguientes:

- a) Incluir rentas obtenidas de recursos naturales en el conjunto de ingresos que se han de equiparar, como en el sistema canadiense,

$$T_n = t_{si} \times (B_{st} / P - B_{ni} / P_n) \times P_n \quad (4)$$

donde:

- TT es la transferencia total;
- T_n es la transferencia efectuada a la provincia n ;
- t es la tasa impositiva;
- B_i es la base impositiva de cada una de las fuentes de ingresos i sujetas a igualación;
- P es la población;
- si es el estándar de igualación, por ejemplo, el promedio nacional entre todas las provincias de cada fuente de ingresos sujeta a igualación, como en el Canadá actualmente, o el promedio de un grupo de provincias (como en el Canadá inicialmente); y
- n representa a las provincias beneficiarias, es decir aquellas para las cuales la diferencia en los paréntesis es positiva.

Además:

$$TT = \sum T_n \quad (5)$$

La transferencia total se financia con un porcentaje variable de los ingresos del gobierno central, α .

Si las provincias estándar mejoran su nivel económico —por ejemplo, tras un marcado aumento del precio de los recursos naturales que explotan— aumentará la diferencia entre ellas y las demás provincias, obligando al gobierno central a incrementar el monto total abonado en concepto de igualación.

Eso es precisamente lo que sucedió en el Canadá tras el primer choque del petróleo. El enorme incremento de los precios del petróleo registrado entonces dio lugar a un aumento desmedido de los ingresos en Alberta, donde se concentraba prácticamente toda la producción

petrolera canadiense. La base impositiva estándar (promedio nacional en ese entonces) registró un notable aumento, lo que hizo necesario, *ceteris paribus*, una expansión similar de las subvenciones. Dado que el gobierno federal tenía acceso a solo el 10% de los ingresos procedentes del petróleo, el mantenimiento de la fórmula habría supuesto financiar los pagos de igualación con sus propios ingresos fiscales, debiendo entonces afrontar la opción de incurrir en déficit o reducir sus propios gastos⁵.

A lo largo de los años los Gobiernos canadienses han venido efectuando correcciones básicas a la fórmula, tales como: i) excluir la base impositiva de Alberta del estándar de igualación; ii) excluir totalmente de los pagos de igualación a provincias, tales como Ontario, que tienen una base impositiva no petrolera superior al promedio nacional; iii) excluir del sistema de igualación una parte de la base impositiva petrolera; y iv) imponer un tope máximo sobre el monto total abonado en concepto de igualación⁶. El Canadá incluye actualmente el 50% de los ingresos provenientes de RNNR en la base de igualación. Vale decir, el país equipara hasta el 50% de las diferencias en los ingresos procedentes de RNNR⁷.

b) La segunda alternativa consiste en utilizar un sistema de igualación aparte para los recursos naturales.

En ese caso solo se equiparan los ingresos provenientes de recursos naturales, y la igualación también puede financiarse exclusivamente con ingresos procedentes de RNNR, por lo que no repercutiría en otras fuentes de ingresos.

A saber:

$$T_m = t_s \times (B_s / P - B_n / P_n) \times P_n \quad (6)$$

donde t y B se refieren exclusivamente a ingresos procedentes de recursos naturales.

En algunos países, los sistemas de igualación aparte por lo general se financian exclusivamente con ingresos procedentes de recursos naturales y no toman en cuenta otras fuentes de ingresos. Sin embargo, no es necesario que así sea. Cuando los sistemas de igualación se financian exclusivamente con ingresos provenientes de RNNR, ello lleva aparejado la reserva de una parte del total de ingresos nacionales procedentes de RNNR para jurisdicciones que producen escasos recursos naturales o no los producen, y los distribuyen según la brecha existente entre sus ingresos procedentes de RNNR y el promedio nacional, o en función de otras necesidades o indicadores referentes a la capacidad de generación de ingresos.

⁵ Por otra parte, la disparidad entre Alberta y otras provincias creció tanto que incluso las provincias ricas, como Ontario, pasaron a ser beneficiarias de transferencias de igualación, aunque en última instancia para efectuar la transferencia el gobierno federal recurrió a las bases impositivas correspondientes a sus jurisdicciones (véase Courchène, 1979 y 1988).

⁶ Además de las reformas efectivas, en el Canadá se presentó una amplia variedad de propuestas para contener el costo de la igualación de ingresos procedentes de los recursos naturales. Gainer y Powrie (1975) sugirieron que las rentas, las utilidades y los intereses devengados a los gobiernos provinciales deberían ser gravados de la misma forma que los ingresos de los factores generados en el sector privado. A partir de una tasa impositiva efectiva del 30%, las provincias deberían quedarse con aproximadamente el 70% de los ingresos procedentes de RNNR y contribuir a la base sobre la cual se calcula la igualación. El grupo de tareas del parlamento sobre los arreglos fiscales entre el gobierno federal y las provincias ha presentado una solución no paramétrica en virtud de la cual solo la parte de los ingresos provenientes de los recursos naturales que se utilizan con propósitos presupuestarios debe incluirse en la fórmula de igualación, por lo que debería excluirse la parte desviada a los fondos patrimoniales.

⁷ Véase Nadeau (2014).

4. Igualación vertical y horizontal

Existen dos tipos de mecanismos de igualación: el modelo de igualación vertical, del que sirven de ejemplo los sistemas australiano y canadiense, en virtud del cual el gobierno central paga subvenciones a los gobiernos subnacionales; y el modelo de igualación horizontal, que aplica Alemania (*Länderfinanzausgleich*), según el cual las jurisdicciones relativamente más ricas pagan subvenciones a las jurisdicciones relativamente más pobres, sin que medie financiación del gobierno central (véase Spahn, 2001). Los sistemas horizontales son cerrados y no requieren financiación del gobierno central. El Fondo Común Municipal de Chile constituye otro ejemplo de sistema horizontal (Ahmad, Letelier y Ormeño, 2015).

En el modelo vertical, el sesgo de la distribución de ingresos que se han de equiparar influye en el monto total de la transferencia. Concretamente, en sistemas abiertos como el del Canadá, en los que no existe límite máximo para el monto total desembolsado por el gobierno federal, toda vez que aumenta la base impositiva estándar —respecto a la cual se equiparan los ingresos en las jurisdicciones de que se trate— también aumentará la cuantía total de la subvención, *ceteris paribus*. La situación financiera del gobierno central podría verse entonces sometida a tan graves dificultades que habría que modificar la fórmula.

Los modelos horizontales no afrontan las mismas dificultades en su construcción. El grado de igualación se incorpora a la fórmula y no se ve amenazada por cambios abruptos en el monto total de ingresos derivados de recursos naturales ni por el sesgo de su distribución. Por otra parte, la situación financiera del gobierno central no podrá verse comprometida si el estándar se fija con arreglo al promedio nacional, ya que la subvención total de las jurisdicciones de contribuyentes netos es igual al total recibido por las jurisdicciones beneficiarias.

Una fórmula típica basada en la equiparación de la capacidad fiscal, que se traduce en una estandarización de ingresos, sería la siguiente:

$$TT_J = \beta_J [ts(TB_J - TB_s)] \quad (7)$$

y

$$TT_I = \beta_I [ts(TB_s - TB_I)] \quad (8)$$

donde, además de los símbolos definidos anteriormente: β_{JI} son los estándares de igualación aplicados a las jurisdicciones que pagan y a las que reciben pagos; J son las jurisdicciones que efectúan pagos; y I son las jurisdicciones beneficiarias.

Por ende,

TT_J es la subvención total que pagan las jurisdicciones contribuyentes en virtud de la tasa impositiva ts y las subvenciones necesarias para alcanzar el promedio neto nacional estandarizado.

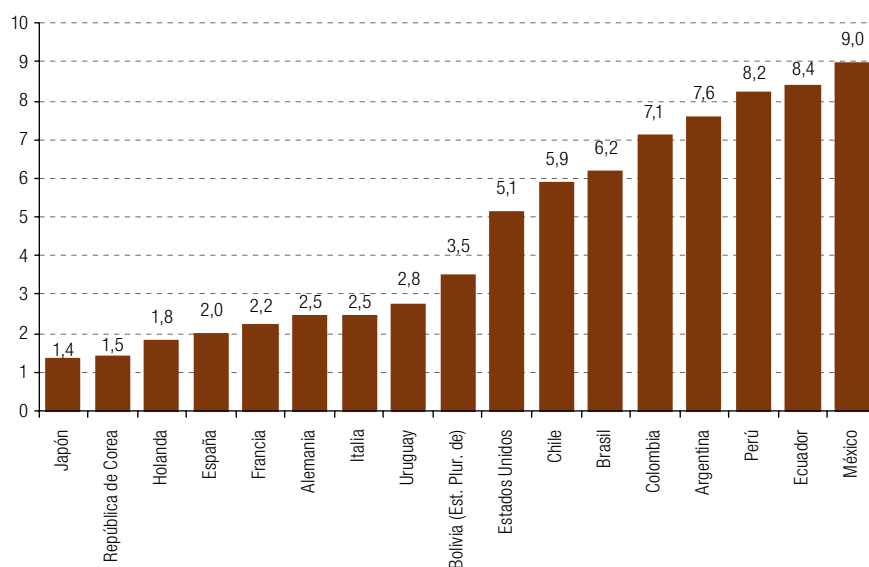
TT_I es la subvención total recibida por las jurisdicciones beneficiarias en virtud de la tasa impositiva estandarizada ts y las subvenciones necesarias para que todas las regiones queden alineadas al promedio nacional neto.

Por el contrario, se hace hincapié en las jurisdicciones ricas en recursos naturales, en particular si representan una parte pequeña del total de la población nacional. Más concretamente, el porcentaje de los ingresos por RNNR que pueden retener está en relación inversa con su porcentaje de la población nacional. Si la igualación tiene por objeto equiparar plenamente los ingresos per cápita, entonces los porcentajes de ingresos retenidos por las jurisdicciones productoras están en relación inversa con sus porcentajes de la población.

IV. Desigualdad territorial y disparidades fiscales de los RNNR en América Latina

Un tema emergente que debe examinarse es el de la desigualdad territorial dentro de los países (CEPAL, 2017). Entre los indicadores que se emplean con mayor frecuencia para medir las diferencias territoriales en el mismo país cabe mencionar el coeficiente entre el PIB per cápita de las regiones más ricas y las más pobres (en la mayoría de los casos medido a nivel de las principales jurisdicciones administrativas). En los países de América Latina y el Caribe el coeficiente entre el PIB per cápita más alto y más bajo generalmente excede el 6:1 (salvo en el Uruguay), mientras que en los países desarrollados rara vez se sitúa por encima del 3:1 (véase el gráfico 1, CEPAL, 2017; Muñoz, Radics y Bone, 2016).

Gráfico 1
Desigualdad territorial en América Latina y en los países de la OCDE:
coeficiente de PIB regional per cápita (máx/mín), 2012-2015



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Por su parte, la contribución de los RNNR a los ingresos públicos es muy grande en algunos países latinoamericanos, habiendo alcanzado al 40% en la República Bolivariana de Venezuela, el Ecuador, México, y Trinidad y Tabago en 2005-2008 (véase Gómez Sabañi, Jiménez y Martner, 2017).

La distribución altamente desigual de los ingresos a nivel territorial conlleva agudas disparidades fiscales. Así sucede cuando se aplican impuestos subnacionales sobre bases impositivas altamente concentradas, tales como el consumo (por ejemplo, el impuesto a la comercialización de bienes y servicios (ICMS) en el Brasil, el impuesto a los ingresos brutos en la Argentina, los impuestos selectivos en Colombia), o el impuesto sobre la nómina en México (véase Muñoz, Radics y Bone, 2017); pero resulta aun más significativo cuando la base impositiva consiste en RNNR, ya que sus yacimientos están altamente concentrados regionalmente.

La Argentina, el Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia dan claros ejemplos del impacto que sobre las finanzas subnacionales tienen los ingresos derivados de RNNR. En el Perú, los RNNR generan el 15% de los ingresos de los departamentos y representan el 25% de la desigualdad de

ingresos del país. En la Argentina, una parte insignificante de los ingresos de las provincias generan alrededor del 18% de su desigualdad fiscal. En los departamentos del Estado Plurinacional de Bolivia, el impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) —que es el principal instrumento fiscal utilizado para extraer rentas provenientes de los hidrocarburos— junto con otros ingresos por RNNR (regalías), representa más del 87% de los ingresos totales y genera más del 90% de la desigualdad; casi el 50% de los RNNR están concentrados en Tarija, que es el departamento más rico del país en términos de PIB per cápita (véase el cuadro 1 a continuación).

Cuadro 1

Países seleccionados (3): ingresos procedentes de RNNR y desigualdad territorial, 2012-2015

País	Brecha del PIB	Región más rica	Región más pobre	Instrumento fiscal de ingresos procedentes de RNNR	Ingresos procedentes de RNNR como porcentaje de los ingresos subnacionales	Desigualdad de los ingresos fiscales subnacionales (Gini)	Ingresos procedentes de RNNR como porcentaje de la desigualdad fiscal subnacional (descomposición de Gini)
Argentina	7,6	Santa Cruz	Formosa	Regalías	2,7	0,238	18,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	3,5	Tarija	Beni	Impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) y regalías	87,3	0,541	99,2
Perú	8,2	Lima	Madre de Dios	Canon minero, sobre canon, regalías	4,8	0,27	25,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales.

V. Transferencias de igualación: alternativas para América Latina

Tal como se indica en la primera parte de este artículo, en esta sección se simula un sistema de transferencias de igualación (modelo vertical) para las regiones (provincias) de la Argentina y el Perú. El modelo horizontal se simula solo para las provincias argentinas.

En la simulación relativa a la Argentina la igualación se realiza con respecto a la capacidad fiscal. Para la estandarización de los impuestos propios se utiliza el PIB geográfico (INDEC, 2004) como base impositiva, mientras que para la producción de RNNR se emplean las regalías. En el Perú, la igualación se hace respecto a la capacidad fiscal para los impuestos propios, utilizando nuevamente el PIB regional, con referencia a los ingresos reales derivados del canon y el sobre canon (RNNR). Las simulaciones se evalúan antes y después de las transferencias de igualación, utilizando los siguientes índices relativos a ingresos totales: coeficiente de variación, brecha fiscal (máx./mín.) y coeficiente de Gini.

1. Argentina

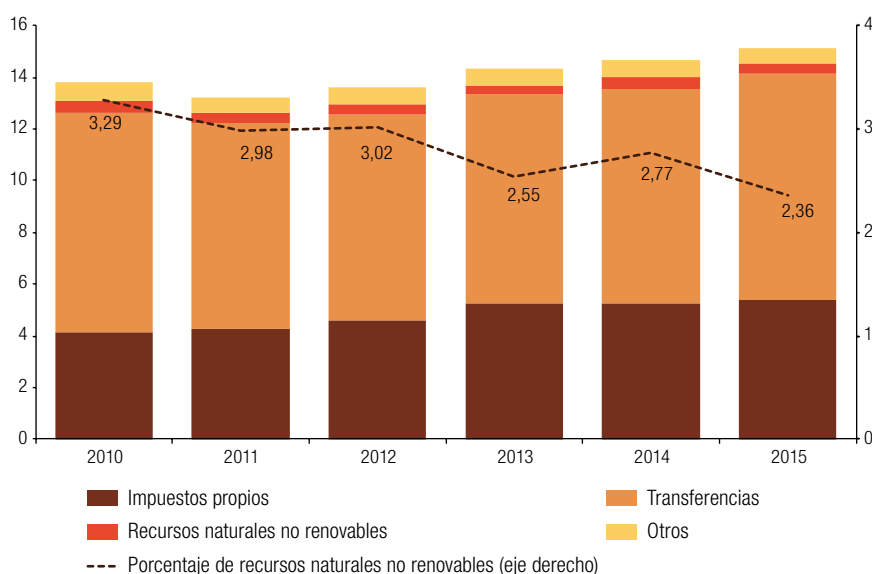
Las provincias argentinas se financian con sus propios impuestos, con las transferencias generales y específicas, con las regalías y con otros ingresos. Los ingresos fiscales propios producen en promedio una tercera parte de los ingresos totales, las transferencias más de las tres quintas partes y las regalías representan solo el 2% (véase el anexo).

Según el Artículo 124 de la Constitución, las provincias argentinas son las propietarias originales de los recursos naturales ubicados en su territorio. Es decir, que corresponde a las provincias celebrar contratos con las empresas y recaudar regalías. Gracias a ello ha aumentado su poder de control sobre los precios de los recursos y la medición de la producción. Sin embargo, con arreglo al derecho

ordinario, el gobierno federal retiene el poder de regular el sector. Lo que es más importante, también recae en él el mandato constitucional de regular el mercado interno y los precios internos; además, tiene jurisdicción exclusiva sobre los impuestos a la importación y la exportación y acceso a los impuestos sobre las utilidades de las empresas (aunque no utiliza impuestos específicos — como el impuesto a las ganancias especiales o el impuesto a la renta— para extraer renta del petróleo y el gas)⁸.

En cierta medida, este peculiar límite sobre el monto de las regalías que pueden recaudar las provincias productoras ha contribuido a reducir las disparidades entre las provincias productoras y las no productoras. Además, ha atenuado las fluctuaciones de los ingresos por regalías a entre el 2% y el 3% de los ingresos totales (véase el gráfico 2).

Gráfico 2
Argentina: evolución y composición de los ingresos de los gobiernos subnacionales^a
y porcentaje de los ingresos provenientes de los recursos naturales
no renovables, 2010-2015^b
(Porcentajes de PIB y porcentajes de los ingresos totales)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial.

^a Los ingresos se clasifican con arreglo al Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (FMI, 2014).

^b Los ingresos provenientes de recursos naturales no renovables (regalías) se clasifican como renta (1415).

Las enormes disparidades geográficas en PIB (el máximo es más de seis veces el mínimo, como se aprecia en el cuadro 1) producen disparidades equivalentes en la entrada de ingresos tributarios generados internamente. Estas disparidades se corrigen parcialmente gracias al sistema de transferencias generales y otras transferencias. Las desigualdades se ven exacerbadas por regalías que benefician exclusivamente a las provincias productoras.

El impacto de las regalías altera fundamentalmente la clasificación de las provincias en términos de ingresos propios más transferencias del gobierno central. La provincia que ocupa el lugar más alto pasa a ser Santa Cruz, que recibe la asignación per cápita de regalías más elevada. El impacto final de la combinación de las diversas fuentes de ingresos es que, aunque ninguna provincia queda con un nivel de ingresos insosteniblemente bajo, las brechas entre las provincias siguen siendo sumamente grandes. Buenos Aires tiene ingresos per cápita que son una quinta parte del nivel alcanzado por la provincia más rica, Santa Cruz. En la mayoría de los sistemas federales no se aceptarían disparidades de esta magnitud.

⁸ Para mayor información sobre el marco institucional o el impacto del reparto asimétrico en la Argentina, véase Brosio y Jiménez (2015).

a) Modelo de igualación horizontal

En este modelo se consideran dos alternativas. En la primera de ellas, los ingresos de todas las provincias se ajustan al menos plenamente al promedio nacional; en la segunda, el estándar de igualación se fija en el 80% del promedio nacional. En el cuadro 3 figura una simulación de cuánto contribuirían las provincias productoras y cuánto recibirían las demás provincias, junto con los problemas que generaría el modelo horizontal. La brecha y el superávit entre el estándar y el ingreso estandarizado de cada provincia figura en términos per cápita; luego, ambos se multiplican por la población a fin de calcular los ingresos necesarios para que todas las provincias queden alineadas al promedio nacional.

En resumidas cuentas, para ajustar a todas las provincias al nivel estándar se necesitarían 7.800 millones de pesos argentinos (moneda corriente, año 2012), cantidad superior a la que dispondrían las provincias productoras cuando sus ingresos se ajustan al promedio nacional, a saber 6.050 millones de pesos argentinos (moneda corriente, año 2012), como se muestra en el cuadro 2. Eso significa que en el año del ejemplo un modelo horizontal cerrado en la Argentina no podría equiparar, vale decir, no podría alinear a todas las provincias al nivel nacional promedio. Solo si el estándar se fija en el 80% del promedio nacional funcionaría el modelo horizontal cerrado, dado que el total de contribuciones de las provincias productoras equivaldría a las transferencias recibidas por las provincias no productoras. Se trata de un asunto importante ya que, cuanto más alto se fije el estándar, mayor deberá ser la transferencia que tendrán que hacer las provincias productoras, lo que hará necesaria la celebración de acuerdos interprovinciales.

Cuadro 2
Transferencia de igualación horizontal: ingresos necesarios
de conformidad con el promedio nacional
(En pesos corrientes, año 2012)

A. Criterios básicos

Estándar según el total de regalías	
Total de regalías (en pesos)	8 999 191 732
Población nacional	40 117 096
Promedio nacional de regalías brutas (per cápita)	224,32
Estándar alternativo (80% de las regalías brutas)	179,46

B. Igualación horizontal: resultados

(En millones de pesos corrientes, año 2012)

Provincias	Promedio nacional		80% del promedio nacional	
	Ingresos necesarios para que las regiones productoras se ajusten al promedio nacional	Ingresos necesarios para alinear a todas las provincias al nivel estándar	Ingresos necesarios para que las regiones productoras se ajusten al promedio nacional	Ingresos necesarios para alinear a todas las provincias al nivel estándar
Ciudad de Buenos Aires	0,0	648,3	0,0	518,7
Buenos Aires	0,0	3 505,1	0,0	2 804,1
Catamarca	0,0	82,5	0,0	66,0
Córdoba	0,0	742,3	0,0	593,8
Corrientes	0,0	222,7	0,0	178,1
Chaco	0,0	236,7	0,0	189,4
Chubut	1 693,8	0,0	1 716,6	0,0
Entre Ríos	0,0	277,3	0,0	221,8
Formosa	0,0	93,5	0,0	69,7
Jujuy	0,0	147,5	0,0	117,3
La Pampa	198,8	0,0	213,1	0,0
La Rioja	0,0	74,8	0,0	59,9

Cuadro 2 (conclusión)

Provincias	Promedio nacional		80% del promedio nacional	
	Ingresos necesarios para que las regiones productoras se ajusten al promedio nacional	Ingresos necesarios para alinear a todas las provincias al nivel estándar	Ingresos necesarios para que las regiones productoras se ajusten al promedio nacional	Ingresos necesarios para alinear a todas las provincias al nivel estándar
Mendoza	514,7	0,0	592,8	0,0
Misiones	0,0	247,1	0,0	197,7
Neuquén	1 664,5	0,0	1 689,3	0,0
Río Negro	411,0	0,0	439,7	0,0
Salta	0,0	84,7	0,0	30,3
San Juan	0,0	152,8	0,0	122,2
San Luis	0,0	97,0	0,0	77,6
Santa Cruz	1 353,3	0,0	1 365,6	0,0
Santa Fe	0,0	716,6	0,0	573,3
Santiago del Estero	0,0	196,1	0,0	156,8
Tucumán	0,0	324,9	0,0	259,9
Tierra del Fuego	213,8	0,0	219,5	0,0
Total	6 050,0	7 849,8	6 236,5	6 236,5

Fuente: Elaboración propia.

Huelga decir que por consideraciones políticas y constitucionales las provincias productoras se opondrían a esta igualación, a menos que el gobierno federal les concediera otras eventuales fuentes de ingresos, posiblemente en el marco de una reforma amplia de las finanzas subnacionales⁹.

b) Modelo de igualación vertical

Cuanto más inclusiva sea la igualación, es decir cuanto mayor sea el número de fuentes de ingresos que se abarquen, mayor será el nivel de igualdad que se podrá alcanzar, a condición de que el monto total de las transferencias que se asignen sea lo suficientemente grande como para cerrar las brechas. Además, es fundamental el estándar fijado para la igualación.

En el cuadro 3 que figura más adelante, así como en los cuadros 4 a 6 del anexo, se muestra cómo funciona la igualación vertical de los impuestos provinciales y las regalías, de forma separada para los impuestos propios, las regalías y la suma de ambos. En este último caso, el sistema equipara la capacidad fiscal total de las provincias, representada nuevamente por los ingresos estandarizados. En un sistema vertical, las transferencias a las provincias que están por debajo del estándar no son hechas por las provincias que están por encima de él, sino que son financiadas por transferencias asignadas por el gobierno federal (en este caso, la coparticipación federal de impuestos), que el nuevo sistema pretende reemplazar, al menos en parte.

En la simulación realizada mayormente con fines ilustrativos, el estándar para los impuestos propios se calcula como promedio de los ingresos estandarizados de las cinco provincias más ricas, sin incluir a Buenos Aires (la más rica), a saber: Neuquén, Tierra del Fuego, Santa Cruz, La Pampa y Chubut.

⁹ Las cuatro columnas siguientes muestran que gracias a la utilización —vale decir, la extracción de las provincias productoras— de regalías que excedan el promedio nacional neto, sería posible ajustar a las provincias no productoras a un nivel (el estándar de igualación) equivalente al 71% del promedio nacional. Con este estándar, el monto total recibido por las provincias que se encuentran por debajo del estándar equivaldría al monto pagado por las provincias que están por encima del estándar.

El estándar para las regalías es el promedio de los ingresos estandarizados de las cinco provincias más ricas, salvo Santa Cruz (que es la más rica), deduciéndose un 20% por concepto de costos (por ejemplo, daños medioambientales y administración tributaria). Vale decir, se presenta el monto neto de los ingresos. Las provincias más ricas son Chubut, Neuquén, Tierra del Fuego, Río Negro y La Pampa. El estándar para los ingresos propios es relativamente bajo, dado que excluye a la provincia más rica. El estándar para las regalías es similar al que se utilizó durante mucho tiempo en el Canadá, donde también se ha excluido de la igualación a la provincia más rica. El empleo de dos estándares dota de mayor interés a la comparación con la capacidad de igualación del sistema vigente.

En resumidas cuentas, la igualación vertical puede llegar a reducir las disparidades fiscales. Como lo muestra el cuadro, tras la igualación, en todas las alternativas la dispersión declina; también se reduce el coeficiente entre las provincias que disponen de los mayores recursos fiscales y aquellas con los recursos fiscales más bajos; y la desigualdad (Gini) disminuye entre un 12% y un 33%, en función del instrumento —o mezcla de instrumentos— aplicado (véase el cuadro 3).

2. Perú

Entre los países que no tienen un sistema federal, el Perú asigna uno de los porcentajes más altos de ingresos derivados de RNNR a sus gobiernos subnacionales. El 50% de los ingresos por impuesto a la renta obtenidos de las empresas de la minería y el petróleo se destinan a los gobiernos subnacionales, junto con el 100% de las regalías.

A la espera de la culminación del proceso de descentralización, en el Perú los gobiernos regionales se financian por medio de dos categorías principales de recursos: los recursos ordinarios/condicionados y los recursos no condicionados. Los recursos condicionados se determinan y asignan a cada región a discreción del gobierno central¹⁰.

Los recursos no condicionados, que son los únicos que se mencionarán en el presente artículo, comprenden cuatro categorías diferentes: i) los ingresos propios, que consisten principalmente en tasas e ingresos obtenidos de la venta de servicios; ii) las transferencias y donaciones, compuestas principalmente por subvenciones recibidos de donantes y organizaciones internacionales; iii) los ingresos derivados de los préstamos recibidos; y, por último iv) una categoría “varios” (denominada oficialmente “recursos determinados”) que comprende los ingresos provenientes de los recursos naturales (el llamado canon mineral, del petróleo y del gas) así como otros instrumentos fiscales, mayormente transferencias como FED, FONIPREL y BOI¹¹ asignadas a regiones carentes de recursos naturales, y otros ingresos tales como los derechos de aduana distribuidos al puerto principal del Callao.

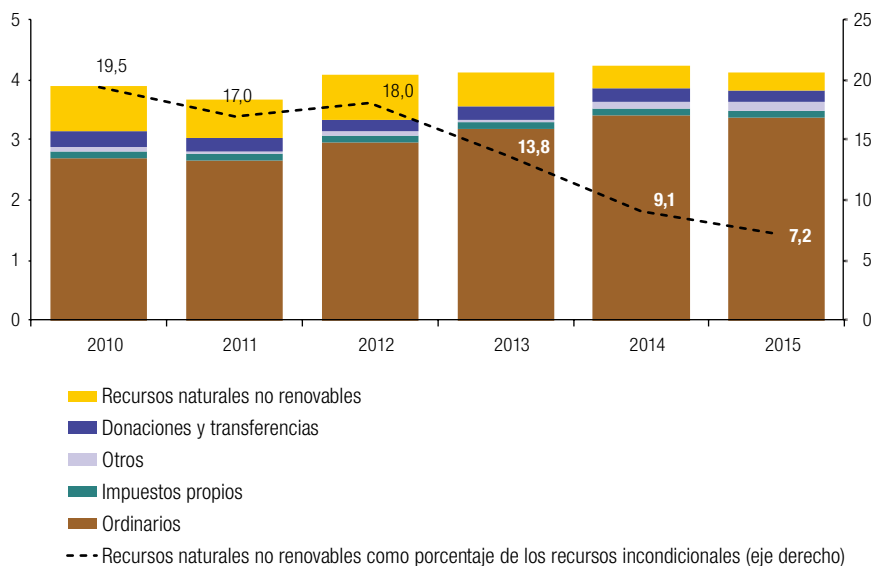
Los recursos ordinarios/condicionados siguen siendo la principal fuente de financiación de las regiones, ya que contribuyen entre el 60% y el 80% del total de ingresos, tal como se muestra en el gráfico 3. La fluctuación de este porcentaje no depende de las variaciones en su monto absoluto, que es bastante estable; por el contrario, se deriva de las amplias oscilaciones en el canon y en otros ingresos provenientes de RNNR. El porcentaje de ingresos totales correspondiente a RNNR se redujo, al pasar de más del 19% de los ingresos totales en 2010 al 7% en 2015, a raíz del ciclo de precios de los minerales e hidrocarburos.

¹⁰ Por el contrario, los gobiernos regionales no tienen autonomía respecto a su uso: básicamente, sirven para financiar las oficinas regionales de los ministerios nacionales que han sido regionalizados. No se denominan ingresos regionales en la legislación y no se registran como tales en las estadísticas oficiales, por lo que no resulta posible obtener un panorama completo de la situación financiera de la región, y mucho menos evaluarla. Se trata de una situación bastante inusual que tal vez tenga su origen en el carácter supuestamente provisional de los ingresos discrecionales (véase también Letelier y Neyra, 2013).

¹¹ FED es la sigla correspondiente al Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales. BOI corresponde al Bono de Incentivo por la Ejecución Eficaz de Inversiones, y FONIPREL es la sigla del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local.

La entrada de ingresos provenientes del impuesto a la renta y las regalías, que se gravan sobre el margen de las utilidades, es extremadamente sensible a las fluctuaciones de los precios de los recursos naturales, así como a las variaciones en la cantidad. A raíz de ello, este sistema de asignación subnacional es sumamente proclive a experimentar amplias fluctuaciones en la cantidad de ingresos transferidos.

Gráfico 3
Perú: evolución y composición de los ingresos de los gobiernos subnacionales^a
y porcentaje de los ingresos de los recursos naturales
no renovables, 2010-2015^b
(Porcentajes del PIB y de los ingresos totales)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial del Ministerio de Economía y Finanzas [en línea] www.mef.gob.pe.

^a Los ingresos se clasifican con arreglo al Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (FMI, 2014).

^b Los ingresos provenientes de recursos naturales no renovables (regalías) se clasifican como renta (1415).

Una segunda y más importante consecuencia de asignar ingresos provenientes de recursos naturales a los gobiernos subnacionales son las enormes disparidades horizontales que se generan, en particular cuando los precios de los recursos naturales son altos. Si bien los ingresos propios y las donaciones están distribuidos de manera relativamente equitativa, los ingresos provenientes mayormente de recursos naturales (los denominados “recursos determinados”) generan un alto nivel de desigualdad en los ingresos totales, contribuyendo casi una cuarta parte de ellos (exactamente el 25%, según el cuadro 1). Por ende, regiones pequeñas como Moquegua, pero también otras relativamente grandes, como Ancash, Arequipa y Cajamarca, reciben importantes cantidades per cápita.

Una segunda característica de la asignación de recursos subnacionales provenientes de RNNR es el gran número de regiones beneficiarias, que constituyen una importante mayoría. Ello crea un enorme obstáculo político a todo intento de reforma, como ha podido comprobar el Gobierno del Perú.

En vista del sistema vigente de financiación de los gobiernos regionales, las simulaciones de opciones de reforma se pueden aplicar solamente a la categoría de ingresos varios o discrecionales, pasando de ingresos propios a ingresos provenientes de RNNR.

La opción analizada se basa en la igualación de los ingresos provenientes de sus propias fuentes y aquellos derivados de recursos naturales (recursos determinados), sin que aumenten los ingresos totales imputados a los gobiernos regionales. Por ende, las transferencias de igualación se

financian con cargo a los ingresos regionales corrientes. En esta primera opción, que toma en cuenta la dificultad de reasignar ingresos provenientes de recursos naturales en el actual contexto político, las transferencias de igualación de ingresos se financian con donaciones y subvenciones.

La capacidad fiscal (ingresos estandarizados) se calcula con referencia a los ingresos propios. El PIB de cada región se toma como base para la tasa impositiva estandarizada, por lo que el estándar se determina —tal como se hizo anteriormente en el caso de la Argentina— en relación con los ingresos per cápita estandarizados de las regiones más ricas, como Ica, Arequipa, Madre de Dios, Tacna y Cusco, habiéndose excluido a Moquegua en 2011 y a Moquegua y Lima en 2014 por tratarse estos de casos atípicos.

La desigualdad territorial de los ingresos se ve sustancialmente reducida alineando a todas las regiones al 100% del estándar seleccionado absorbido en 2014, utilizando para ello el 85% del conjunto de subvenciones (donaciones y transferencias) para pagar las transferencias necesarias a fin de compensar a las regiones pobres en recursos naturales no renovables.

La implementación en 2011 del estándar fijado para 2014 representa un elevado costo debido al alto precio de los minerales y del petróleo, lo que imposibilita financiar el programa de igualación exclusivamente con subvenciones. En concreto, la igualación costaría aproximadamente un tercio más que los fondos de que se dispone. Sin una financiación adicional por parte del gobierno central, con el conjunto de recursos provenientes de las subvenciones solo es posible equiparar el 86% del estándar. Vale decir, solo puede lograrse una meta de igualación razonable en años en que los precios de los recursos naturales sean relativamente bajos, como sucedió en 2014.

Una solución alternativa consistiría en reducir el estándar a un nivel que razonablemente puede esperarse que dé buenos resultados sin hacer necesarios cambios en períodos de marcada fluctuación de los precios. Esta opción considera un estándar del 80% del promedio de las cinco regiones más ricas después de eliminar a las regiones atípicas. Obviamente, ello tiene un costo en términos de un menor valor de implementación del principio de equidad interjurisdiccional.

En el cuadro 3 figuran los resultados del modelo vertical para ambos países, es decir la Argentina y el Perú.

Cuadro 3
Argentina y Perú: resumen de resultados del modelo vertical
(Coeficiente de variación, brecha fiscal y coeficiente Gini de ingresos totales, per cápita)

País	Año de simulación	Instrumento de igualación	Coeficiente de variación		Brecha fiscal (máx/ mín per cápita)		Gini		
			Anterior	Posterior	Anterior	Posterior	Anterior	Posterior	Índice Reynolds-Smolensky
Argentina	2012	Regalías	0,502	0,449	5,3	4,0	0,238	0,209	0,028
	2012	Regalías e impuestos propios	0,502	0,355	5,3	2,9	0,238	0,159	0,079
Perú	2011	Canon, sobrecanon y regalías mineras (recursos determinados) al 80% del estándar nacional	0,783	0,630	41,8	9,0	0,397	0,306	0,091
	2011	Canon, sobrecanon y regalías mineras (recursos determinados) al 86% del estándar nacional	0,783	0,611	41,8	8,0	0,397	0,291	0,105
	2014	Canon, sobrecanon y regalías mineras (recursos determinados) al 100% del estándar nacional	0,640	0,567	32,0	9,8	0,327	0,278	0,048
	2014	Canon, sobrecanon y regalías mineras (recursos determinados) al 80% del estándar nacional	0,640	0,582	32,0	16,3	0,327	0,287	0,040

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales.

VI. Observaciones finales

En este artículo se ha analizado la cuestión de la igualación de ingresos provenientes de RNNR cuando los ingresos en cuestión se reparten de forma asimétrica entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales de las zonas productoras exclusivamente. Se trata de una cuestión cada vez más importante en numerosos países, incluso de América Latina, en que los recursos naturales están concentrados en ciertos lugares, y parte de los ingresos provenientes de ellos se asignan, de forma asimétrica, a las zonas en que tiene lugar la producción, o aquellas que se ven afectadas por la producción.

La cuestión de la igualación de los recursos provenientes de RNNR presenta dificultades. La igualación puede llegar a ser muy costosa debido a las disparidades de ingresos; además, extiende a los gobiernos receptores las variaciones de ingresos provocadas por las fluctuaciones de los recursos naturales. Por otra parte, la igualación lleva aparejadas dificultades de índole política, jurídica e incluso constitucional. Sin embargo, se trata de una cuestión que no se puede pasar por alto. La desigualdad de los recursos naturales provoca conflictos entre los distintos niveles de gobierno y dentro de ellos, generando incluso presiones en pro de la secesión.

En el presente artículo se ha examinado la inclusión de los ingresos provenientes de RNNR en el marco de diferentes programas de igualación, distinguiéndose entre modelos verticales y horizontales, así como entre modelos en que los ingresos derivados de recursos naturales se equiparan por separado, y aquellos en que ello se hace en el marco de la igualación general de la capacidad fiscal. El artículo presenta también algunas simulaciones ilustrativas con referencia a la Argentina y el Perú; además, ha tomado en cuenta modelos de igualación de la capacidad fiscal que son equitativos y eficientes.

Los resultados y las observaciones al respecto ponen de manifiesto, en primer lugar, el enorme grado de desigualdad generado por la distribución asimétrica de los ingresos provenientes de RNNR. La conclusión principal, derivada del análisis correspondiente a la Argentina, es que los sistemas de igualación vertical que son amplios y abarcan los impuestos propios y los ingresos provenientes de recursos naturales presentan numerosas características de interés. Pueden reducir las desigualdades a un costo menor que los sistemas separados para los propios impuestos y los ingresos provenientes de RNNR porque tienen en cuenta las interacciones entre estas fuentes de ingresos. Además, son más viables desde el punto de vista político, ya que su introducción y gestión requieren la adopción de medidas solo por parte del gobierno central. Obviamente, en estas conclusiones se da por sentado la existencia de importantes ingresos propios y derivados de RNNR, como sucede en el caso de la Argentina, pero no del Perú, donde los ingresos provenientes de los recursos naturales son relativamente insignificantes.

Sin embargo, en los casos en que las disparidades de los ingresos por recursos naturales son muy grandes, los sistemas de igualación vertical pasan a ser muy costosos, ya que suponen una carga difícilmente sostenible para las finanzas de los gobiernos centrales. Por ende, en esos casos es necesaria la adopción de sistemas de igualación horizontal; pero, en este caso es probable que el costo político sea demasiado alto y difícil de asumir, debido a disposiciones constitucionales y a derechos que se perciben como derechos adquiridos.

Bibliografía

- Ahmad, E., L. Letelier y H. Ormeño (2015), "Design of transfers in Chile: achieving effective service delivery and convergence of opportunities", documento presentado en las IV Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local (Santiago, 1 y 2 de septiembre).
- Boadway, R. (2015), "Intergovernmental transfers: rationale and policy", *Handbook of Multilevel Finance*, E. Ahmad y G. Brosio (eds.), Cheltenham, Edward Elgar.
- Boadway, R. y F. Flatters (1993), "The taxation of natural resources: principles and policy issues", *Policy Research Working Paper Series*, N° 1210, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Boucher, F. y J. McLure (2015), "Federal distributive justice: lessons from Canada", *Recognition and Redistribution in Multinational Federations*, J. F. Grégoire y M. Jewkes (eds.), Lovaina, Leuven University Press.
- Brosio, G. y J. P. Jiménez (2015), "Equalization grants and asymmetric sharing of natural resources: options for Latin America", *Urban of Public Economic Review*, N° 2163, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/6-P), Santiago.
- Commonwealth Grants Commission (2010), *Report on GST Revenue Sharing Relativities: 2010 Review*, vol. 1, Canberra.
- (2002), *Report on State Revenue Sharing Relativities: 2002 Update*, Canberra.
- Courchène, T. J. (1998), *Renegotiating Equalization: National Polity, Federal State, International Economy*, Montreal, C.D. Howe Institute.
- (1988), "Equalization payments and the division of powers", *Perspectives on Canadian Federalism*, R. D. Olling y M. W. Westmacott (eds.), Prentice Hall.
- (1979), *Refinancing the Canadian Federation: A Survey of the 1977 Fiscal Arrangements Act*, Montreal, C.D. Howe Research Institute.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2014), *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas, 2014*, Washington, D.C.
- Gainer, W. D. y T. L. Powrie (1975), "Public revenue from Canadian crude petroleum production", *Canadian Public Policy*, vol. 1, N° 1, Toronto, University of Toronto Press.
- Gómez Sabáini, J. C., J. P. Jiménez y D. Morán (2015), "El impacto fiscal de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/W.658), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Letelier, L. y G. Neyra (2013), "La economía política de las transferencias fiscales a los gobiernos regionales del Perú", *Revista CEPAL*, N° 109 (LC/G.2556-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez Vázquez, J. y C. Sepúlveda (2012), "Intergovernmental transfers: a policy reform perspective", *Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations*, G. Brosio y J. P. Jiménez (eds.), Cheltenham, Edward Elgar.
- Muñoz, A., G. A. Radics y C. Bone (2016), "Subnational fiscal disparities and intergovernmental transfers in Latin America and the Caribbean", *Hacienda Pública Española*, vol. 219, N° 4, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales (IEF).
- Nadeau, J. F. (2014), *2014-2015 Federal Transfers to Provinces and Territories*, Ottawa, Oficina de Presupuesto del Parlamento.
- Searle, B. (2004), "Revenue sharing, natural resources and fiscal equalization", *Documento de Trabajo*, N° 0416, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies.
- Spahn, P. B. (2001), "Maintaining fiscal equilibrium in a federation: Germany", inédito.
- Tommasi, M., S. Saiegh y P. Sanguinetti (2001), "Fiscal federalism in Argentina: policies, politics, and institutional reform" [en línea] <http://pages.ucsd.edu/~ssaiegh/Economia.pdf>.

Anexo A1

Cuadro A1.1
Argentina (24 provincias): ingresos fiscales per cápita, 2012^a
(Pesos per cápita)

Provincias	Total	Impuestos propios	Transferencias	Ingresos derivados de RNNR ^b	Otros
Tierra del Fuego	38 052,7	5 849,0	19 141,7	3 102,3	9 959,7
Santa Cruz	32 454,5	4 817,4	13 353,8	6 648,9	7 634,4
Neuquén	21 944,7	4 709,9	6 961,7	4 833,9	5 439,2
La Pampa	19 198,8	3 083,1	11 419,4	731,9	3 964,4
Formosa	18 564,9	827,9	15 622,8	71,2	2 043,1
Chubut	18 046,8	3 126,6	6 452,0	4 661,3	3 806,9
Catamarca	17 626,5	1 477,7	13 766,6	415,0	1 967,2
La Rioja	15 492,6	933,3	13 975,4	0,0	584,0
Chaco	14 001,7	1 226,6	10 823,1	0,0	1 952,0
Entre Ríos	12 900,0	2 293,4	8 256,4	308,9	2 041,2
San Juan	12 752,8	1 715,4	9 415,7	487,1	1 134,7
San Luis	12 689,8	2 579,4	9 660,4	0,0	450,0
Río Negro	11 782,7	2 299,3	7 838,9	1 205,5	439,0
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	11 594,9	9 671,3	1 402,5	0,0	521,1
Jujuy	11 443,7	934,6	10 312,5	6,1	190,5
Santiago del Estero	10 756,9	978,0	9 563,5	2,7	212,7
Córdoba	10 653,9	2 633,8	5 167,6	0,0	2 852,6
Corrientes	10 182,6	1 017,0	7 349,8	46,7	1 769,1
Santa Fe	9 802,1	2 569,6	5 507,5	0,0	1 725,0
Misiones	9 788,6	1 671,8	6 957,4	114,4	1 045,0
Tucumán	9 686,7	2 225,8	7 133,7	0,0	327,2
Mendoza	9 255,9	2 619,7	4 887,9	682,9	1 065,4
Salta	8 358,2	1 388,6	6 484,4	235,3	249,9
Buenos Aires	7 121,3	2 952,2	2 672,4	0,0	1 496,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial.

^a Los ingresos se clasifican con arreglo al Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (FMI, 2014).

^b Los ingresos provenientes de recursos naturales no renovables (regalías) se clasifican como renta (1415).

Cuadro A1.2
Perú (24 regiones): ingresos fiscales per cápita, 2011^a
(Soles per cápita)

Región	Total	Impuestos propios	Transferencias	Ingresos derivados de RNNR ^b	Otros
Moquegua	1 324,1	51,6	114,4	949,4	208,8
Ancash	1 273,6	27,3	669,6	337,0	239,7
Tacna	965,8	153,3	209,6	589,6	13,3
Cusco	687,0	35,4	51,8	64,4	531,1
Pasco	612,4	22,1	37,9	394,8	157,7
Cajamarca	530,0	14,6	79,2	171,9	181,8
Loreto	526,9	86,9	71,7	0,0	281,1
Tumbes	525,0	31,6	34,8	0,0	458,6
Arequipa	462,2	54,0	185,5	192,2	30,5
Ucayali	412,7	41,0	26,7	0,0	345,0
Madre de Dios	402,2	99,3	48,7	0,3	253,8
Huancavelica	373,2	11,9	94,1	14,7	252,5
La Libertad	330,0	68,2	103,7	130,3	27,8
San Martín	292,2	24,0	29,1	0,5	183,2
Ayacucho	284,9	22,4	79,6	49,9	133,0
Ica	266,6	29,1	17,9	94,5	125,1
Apurímac	249,0	22,8	88,9	2,2	135,1
Puno	207,2	16,3	92,6	81,6	16,7
Junín	167,3	27,0	47,7	52,6	40,1
Piura	142,7	20,2	21,0	0,1	101,5
Amazonas	137,9	14,6	49,4	0,3	73,6
Huanuco	135,5	16,3	50,8	2,5	66,0
Lambayeque	108,1	31,7	15,5	0,2	60,8
Lima	31,7	3,3	3,9	10,9	13,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial del Ministerio de Economía y Finanzas [en línea] www.mef.gob.pe.

^a Los ingresos se clasifican con arreglo al Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (FMI, 2014).

^b Los ingresos provenientes de recursos naturales no renovables (regalías) se clasifican como renta (1415).

Cuadro A1.3
Perú (24 regiones): ingresos fiscales per cápita, 2014^a
(Soles per cápita)

Región	Total	Impuestos propios	Transferencias	Ingresos derivados de RNNR ^b	Otros
Cusco	899,5	42,8	65,7	24,0	766,9
Moquegua	842,2	79,6	138,1	412,8	211,8
Tacna	633,2	177,7	104,5	324,1	26,9
Tumbes	490,9	37,2	45,2	0,0	408,6
Ucayali	450,2	40,2	57,8	0,0	352,2
Loreto	447,7	25,7	74,2	0,0	347,8
Arequipa	389,1	89,2	60,7	88,7	150,5
La Libertad	337,8	94,3	139,3	90,2	13,8
Apurímac	336,7	36,9	99,7	3,7	196,4
Ancash	328,7	30,5	136,9	149,0	12,3
San Martín	298,1	43,5	78,0	0,7	175,8
Ica	296,9	35,7	49,3	111,1	100,6
Ayacucho	286,9	33,7	117,5	7,6	128,2
Huancavelica	267,1	21,3	129,4	5,4	111,0
Cajamarca	246,5	13,9	77,0	92,6	63,0
Junín	244,7	30,3	54,9	9,0	150,5
Madre de Dios	221,9	102,0	68,5	2,3	49,1
Piura	213,5	28,4	28,6	0,5	155,9
Pasco	184,4	25,4	43,3	72,3	43,4
Amazonas	160,6	25,2	72,5	0,3	62,6
Puno	148,9	32,1	56,5	44,4	15,8
Lambayeque	124,5	77,3	42,2	0,0	4,9
Huanuco	116,0	19,9	85,0	0,4	10,7
Lima	28,2	3,9	5,3	3,6	15,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial del Ministerio de Economía y Finanzas [en línea] www.mef.gob.pe.

^a Los ingresos se clasifican con arreglo al Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (FMI, 2014).

^b Los ingresos provenientes de recursos naturales no renovables (regalías) se clasifican como renta (1415).