

Lora, Eduardo; Cardenas, Mauricio

Working Paper

La reforma de las instituciones fiscales en América Latina

Working Paper, No. 559

Provided in Cooperation with:

Inter-American Development Bank, Washington, DC

Suggested Citation: Lora, Eduardo; Cardenas, Mauricio (2006) : La reforma de las instituciones fiscales en América Latina, Working Paper, No. 559, Inter-American Development Bank, Research Department, Washington, DC

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/87967>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (IDB)
RESEARCH DEPARTMENT
DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN
DOCUMENTO DE TRABAJO #559

LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES FISCALES EN AMÉRICA LATINA

EDUARDO LORA*
MAURICIO CÁRDENAS**

*BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**FEDESARROLLO

ABRIL 2006

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

Lora, Eduardo.

La reforma de las instituciones fiscales en América Latina / Eduardo Lora, Mauricio
Cárdenas.

p. cm.
(Research Department working paper series ; 559)
Includes bibliographical references.

1. Administrative agencies—Latin America. 2. Fiscal relations, Intergovernmental—
Latin America. 3. Fiscal policy—Latin America. I. Cárdenas S., Mauricio (Cárdenas Santa-
María). II. Inter-American Development Bank. Research Dept. III. Title. IV. Series.

351 L542-----dc22

©2006
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Las opiniones y puntos de vista expresados en este documento son del autor y no reflejan
necesariamente los del Banco Interamericano de Desarrollo.

Si desea obtener una lista de los documentos de trabajo del Departamento de Investigación, visite
nuestra página Internet al: <http://www.iadb.org/res>

1. Introducción¹

Déficits fiscales que en promedio son apenas 1,4% del PIB, coeficientes de endeudamiento a la baja, cancelaciones anticipadas de las deudas con el Fondo Monetario Internacional y recompras masivas de los títulos Brady, que hace quince años fueron la última tabla de salvación para los gobiernos endeudados en exceso. Esto no parece América Latina, la región del mundo con la mayor tradición de inestabilidad macroeconómica y la historia más larga de incumplimientos de deuda pública. Sin embargo, estos son algunos de los eventos fiscales que están ocurriendo hacia comienzos de 2006, en un momento especialmente favorable para la región.

Algunas de las razones de esta bonanza fiscal son de naturaleza externa, y seguramente pasajera. Los precios de las materias primas están muy por encima de sus promedios de los últimos cinco años. Con precios del petróleo entre 60 y 70 dólares el barril, las finanzas públicas en Venezuela, Ecuador, México y Colombia están muy fortalecidas. Más importante aún, el costo de los recursos de financiamiento externo ha caído a niveles que habrían sido impensables unos pocos años antes, y que no se habían visto desde cuando empezó a llevarse un registro sistemático del precio de los bonos soberanos de los llamados “países emergentes”. Por supuesto, la recuperación de las economías ha contribuido también a fortalecer los recaudos tributarios.

Sin embargo, la reciente fortaleza fiscal no es exclusivamente un fenómeno producido por las circunstancias externas y la recuperación económica. Detrás de la disminución reciente de los déficits fiscales (véase el Gráfico 1) hay también un esfuerzo genuino de ahorro fiscal que ha contribuido a reducir fuertemente los coeficientes de endeudamiento, como lo indican los cálculos del Fondo Monetario Internacional que se reproducen en el Gráfico 2. Lo más notable es que este esfuerzo se ha mantenido en circunstancias políticas que podrían estar llevando al desorden fiscal. Aunque buena parte de los gobiernos de la región está actualmente bajo líderes y partidos políticos de izquierda,² en su mayoría han optado por respetar los principios ortodoxos de manejo fiscal y macroeconómico. Entre diciembre de 2005 y diciembre de 2006 un total de 12 países tienen programadas elecciones presidenciales. En una región donde las políticas fiscales

¹ Este capítulo se basa extensamente en materiales que formarán parte del libro *El Estado de la Reforma del Estado en América Latina*, cuyo editor es Eduardo Lora. Se agradece a Robert Daughters, Gabriel Filc, Leslie Harper y Carlos Scartascini haber permitido utilizar aquí dichos materiales. También se reconoce la eficiente ayuda de Carlos Andrés Gómez-Peña como asistente de investigación.

² Según *The Economist* (noviembre 26, 2005), Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Venezuela tienen gobiernos de izquierda. A esa lista debe sumarse Bolivia, como resultado de la elección de Evo Morales en diciembre de 2005.

tendían a seguir los ciclos electorales, originando crisis recurrentes cada cuatro o cada seis años en algunos países, la actual solidez fiscal que presentan la mayoría de países es indicativa de cambios profundos, que han logrado alterar la forma como los sistemas políticos manejan las finanzas públicas.

Como se argumenta en este artículo, la consolidación fiscal que se observa en América Latina tiene bases que se han ido construyendo durante dos décadas mediante una serie de profundas reformas a las instituciones fiscales. Esta argumentación contrasta abiertamente con una visión más pesimista –y, por cierto, generalizada- acerca de la situación fiscal en América Latina. Por ejemplo, hasta hace poco se argumentaba que las crisis financieras recurrentes, como las de México (1994–95), Ecuador (1999), Brasil (1999 y 2002), Argentina (2001) y Uruguay (2002) tuvieron una estrecha relación con la dificultad de adoptar políticas fiscales creíbles y sostenibles. Una de las dificultades más enfatizada es la relacionada con el carácter procíclico de la política fiscal, que ha contribuido a la volatilidad macroeconómica al amplificar los choques externos.³ Si bien las fuentes de vulnerabilidad y prociclicidad fiscal no han desaparecido, y por consiguiente no puede descartarse la probabilidad de futuras crisis fiscales, las instituciones fiscales de América Latina han tenido avances notables en las últimas décadas.

En este artículo pasamos revista a los principales cambios que han tenido tres grupos de instituciones y políticas fiscales: las instituciones presupuestales, que definen la forma como se discute, se decide y se controla el presupuesto fiscal; las instituciones y políticas de recaudación tributaria; y las instituciones de descentralización fiscal a los gobiernos sub-nacionales. Esta selección de temas no abarca todas las instituciones que inciden en la política fiscal. En particular, estamos dejando de lado el análisis de las instituciones monetarias, que también han tenido grandes cambios debido especialmente a la independencia funcional y operativa que ha sido otorgada a los bancos centrales. También estamos ignorando las reformas a los sistemas de pensiones, cuyos efectos sobre la política fiscal son muy importantes, pues la creación de cuentas de capitalización individual implica que los gobiernos dejan de recibir las contribuciones que antes permitían no sólo cubrir las pensiones de los ya jubilados sino, en casi todos los países, generar algún superávit de caja.⁴

³ Ver, por ejemplo, IMF (2004).

⁴ Además, puesto que se han mantenido los derechos de jubilación de las generaciones próximas al retiro, los gobiernos enfrentan una presión de gasto que aumentará durante varios años antes de empezar a ceder.

El tono de este artículo es optimista, pero sus conclusiones son cautelosas. Aunque los avances en las instituciones presupuestales y, en menor medida, en las instituciones de la descentralización, son muy notables, y todo indica que han contribuido al mejoramiento reciente de los resultados fiscales y de endeudamiento, también es cierto que la agenda de reforma en materias fiscales aun no ha concluido en la mayoría de países. Además, no importa cuánto hayan avanzado las instituciones fiscales, su eficacia descansa en última instancia en el apoyo de los sistemas políticos y en el compromiso de largo plazo con la estabilidad macroeconómica, que podría resquebrajarse ante las crecientes demandas de cambio social y de mayor activismo estatal en la mayoría de países de la región. (No obstante, es importante destacar que el fortalecimiento fiscal desde comienzos de los noventa no ha ocurrido a costa del gasto social, como a veces se cree: el gasto social per capita en precios constantes aumentó casi 50% durante los noventa y no se redujo durante el período de recesión de 1998-2002⁵). De otra parte, a pesar de las numerosas reformas tributarias, el progreso en materia de recaudos tributarios ha sido apenas modesto, como mostraremos en la sección sobre este tema. Con excepción de unos muy pocos países, como Brasil, la capacidad de respuesta de los sistemas tributarios a las crecientes demandas de recursos fiscales se encuentra bloqueada en la práctica por la capacidad que tienen diversos sectores y grupos de interés para obtener exenciones y beneficios fiscales y por las restricciones de la administración tributaria.

2. Las reformas a las instituciones presupuestales

Los resultados fiscales no son producto de las decisiones de un planificador social pendiente de velar por el bienestar colectivo, sino el resultado de procesos políticos donde una diversidad de actores persiguen sus propios intereses o los de sus representados. Las instituciones presupuestales deben cumplir el objetivo de disciplinar el comportamiento de estos actores para evitar la “tragedia de los comunes”, es decir el gasto excesivo e ineficiente de los recursos públicos. Un estudio pionero sobre el tema, desarrollado en el BID a mediados de los noventa,⁶ identificó tres grupos de reglas que contribuyen a evitar la tragedia de los comunes en materia

⁵ Pasando de 303 dólares en 1990 a 458 dólares en 1998 (a precios de 1990), nivel que no sufrió mayores cambios en los cinco años siguientes (en 2003 fue 455 dólares). Únicamente en Ecuador el gasto social per capita es actualmente más bajo que a comienzos de los noventa, mientras que en Bolivia, Colombia, Guatemala, Paraguay, Perú y República Dominicana se ha doblado, si bien desde niveles muy modestos. Estos datos provienen de la CEPAL (2005). Véase más adelante el Gráfico 4.

⁶ BID (1997), Parte 3, Capítulo 2.

fiscal: (a) las *restricciones numéricas* sobre el monto o la trayectoria del déficit, el gasto público, el endeudamiento o los recursos ahorrados; (b) las *reglas de procedimiento* que establecen una separación clara de responsabilidades entre el Ejecutivo y el Congreso en las decisiones presupuestales para evitar que éste decida aumentos del déficit fiscal o del gasto total, y que centralizan en el ministro de finanzas las decisiones de control final del gasto para imponer disciplina sobre los ministerios de línea; y (c) las *reglas de transparencia* que facilitan la vigilancia pública y el control centralizado del presupuesto.

Este enfoque analítico ha sido utilizado recientemente por Gabriel Filc y Carlos Scartascini (2006) para hacer un detallado inventario de las tendencias de reforma de las instituciones presupuestales entre comienzos de los noventa y 2004. Prácticamente todas las reformas han ido en la dirección de mejorar el control de los resultados fiscales.

En materia de *restricciones numéricas* hubo avances en 12 de los 18 países estudiados por Filc y Scartascini. La mayoría de estas reformas tuvieron lugar hacia fines de los noventa y principios de la presenta década, en muchos casos como parte de leyes integrales de “responsabilidad fiscal” que incorporan límites al gasto, al déficit o a la deuda pública.⁷ Como se observa en el Cuadro 1, con las únicas excepciones de Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, todos los países poseen algún tipo de restricción numérica al gasto, el déficit o la deuda, que en algunos casos tiene rango constitucional, y en otros legal. Estas reglas no son enteramente rígidas: excepto en Argentina, en los demás países la ley le otorga facultades al gobierno para modificar los límites bajo ciertas condiciones. El caso de Chile merece una mención especial, pues aunque no existe una ley que defina una restricción numérica, se estableció la regla de alcanzar un superávit de 1% del PIB en años normales, o mayor cuando suben los precios del cobre o la economía se encuentra en auge (y viceversa). Este caso muestra que más importante que la jerarquía de la norma puede ser su diseño y el contexto político institucional en el cual se inscriba.

Aparte de las restricciones numéricas propiamente dichas, hay otras modalidades de reglas fiscales que han ganado importancia en años recientes. Varios países han establecido *marcos plurianuales* que buscan ampliar el horizonte de aplicación de las restricciones numéricas, pero sin la excesiva rigidez que ello podría traer implícito si no se tienen en cuenta

⁷ Argentina (1999), Brasil (2000), Perú (2000 y 2003), Panamá (2002), Ecuador (2002), Colombia (2003) y Venezuela (2003). En Guatemala se firmó un Pacto Fiscal en 2000 que establece metas numéricas, pero no tiene vigencia legal.

los posibles cambios en las condiciones macroeconómicas. En estos marcos se estipulan las metas y expectativas económicas a mediano plazo en los que se basan los parámetros a cumplir por los futuros presupuestos. Dentro de los países que cuentan con un marco plurianual que define límites fiscales para vigencias futuras se encuentran, Argentina, Brasil, Honduras, Paraguay, Perú, Uruguay, y Venezuela. Otros países han optado por marcos plurianuales de carácter indicativo, sin establecer límites anuales precisos. La diversidad de arreglos sugiere que los países intentan lograr un compromiso entre los objetivos de disciplina y credibilidad, por un lado, y la necesidad de flexibilidad, por el otro.

Como parte de las reglas fiscales también es importante mencionar los *fondos de estabilización fiscal*, que en su mayoría son de creación reciente en la región. Por un lado, existen los fondos de estabilización de ingresos de exportación de productos no renovables, que tienen sus antecedentes en el fondo del cobre chileno (creado a mediados de los ochenta) y el del café en Colombia (que data de 1940, pero cuya naturaleza es privada). Estos fondos buscan generar ahorros, especialmente durante períodos de altos precios, para compensar las caídas de ingresos (fiscales o privados) y para reponer (al menos parcialmente) el valor del recurso no renovable. De otro lado, están los fondos de reserva presupuestaria o de estabilización de ingresos tributarios, que se alimentan con ingresos presupuestales extraordinarios, como las privatizaciones, o con los superávits ordinarios generados en períodos de auge económico. Su objetivo es financiar aumentos de gasto fiscal en períodos de recesión con miras a estabilizar la demanda agregada y la actividad económica. De introducción reciente son los fondos petroleros en Colombia (1995), México (1998), Venezuela (1998) y Ecuador (2002), y los fondos de estabilización de ingresos tributarios de Argentina (1999), y Perú (2000, incrementado en el 2003). Algunos de estos fondos fueron creados como parte de leyes de responsabilidad fiscal.

El segundo grupo de instituciones presupuestales consideradas en el trabajo original del BID son las *reglas jerárquicas o de procedimiento*. En este campo, las reformas han sido mucho menos numerosas. Excepto en Guatemala, en América Latina las legislaturas tienen restricciones para modificar el monto del gasto total o del déficit propuesto por el ejecutivo (aunque en Bolivia y Paraguay no operan en la práctica). Sin embargo, de igual forma, exceptuando solo seis países (Bolivia, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú y Venezuela), es el ministro de finanzas quien tiene la última palabra en las discusiones presupuestales, lo cual facilita el control fiscal. Ecuador fue uno de los pocos países donde hubo un cambio importante en esta relación de

poderes, que tuvo por objeto limitar las potestades del Congreso frente al ejecutivo. Vale la pena advertir, sin embargo, que estas reglas, al ser de naturaleza formal, no captan algunos aspectos importantes del proceso de formulación de políticas en las que en la práctica –más que en el papel- algunos jugadores por fuera del ejecutivo pueden tener un rol muy importante.

También con el ánimo de fortalecer la autoridad del ministerio de finanzas frente a las demás unidades del gasto, la mayoría de países han introducido reformas en las prácticas de administración de los recursos, y especialmente en la gestión de caja y el manejo de la deuda. Un elemento central de esas reformas ha sido la introducción de la cuenta única del tesoro, que han adoptado 14 países, mejorando así el control sobre los recursos fiscales y las posibilidades de monitoreo del gasto.

El tercer grupo de instituciones presupuestales que deben tenerse en cuenta son las *normas de transparencia*. Su importancia reside en que contribuyen a hacer observables las decisiones fiscales y facilitan verificar el cumplimiento de las reglas numéricas. Estas normas han adquirido importancia en la última década con la expedición de leyes que establecen el libre acceso a la información y la divulgación de los resultados fiscales. Doce países han expedido leyes o regulaciones con el propósito de mejorar la transparencia y la divulgación de las cuentas fiscales. Los aspectos más relevantes son la homogeneización de los datos, la especificación de pasivos contingentes, la estimación de los costos fiscales de los diferentes tipos de beneficios tributarios, la publicación de los supuestos y métodos estadísticos utilizadas para construir las proyecciones, la publicación del valor de la deuda pública (incluida la flotante) de los distintos niveles de gobierno, el análisis del impacto fiscal de las normas impulsadas por los distintos poderes del Estado, y la divulgación periódica por medios físicos y electrónicos de la información fiscal.

Como en el estudio de hace una década, la investigación reciente de Filc y Scartascini encuentra que los resultados fiscales claramente tienden a ser mejores en países que tienen buenas instituciones presupuestales, como puede apreciarse a simple vista en el Gráfico 3. En este gráfico se utiliza un índice de calidad de las instituciones presupuestales que sintetiza los diferentes aspectos mencionados en esta sección. En los países donde este índice es más alto, el déficit fiscal (primario, es decir antes de pago de intereses) es menor en 2,5 puntos del PIB que en los países con malas instituciones presupuestales, de acuerdo con los análisis econométricos de dichos autores. Ellos también encuentran que las restricciones numéricas y las reglas de

procedimiento están más claramente relacionadas con los resultados fiscales que las reglas de transparencia, posiblemente porque éstas tienen un papel complementario. Sin embargo, un buen índice de instituciones presupuestales no es garantía de éxito, porque las mejores normas fiscales pueden no funcionar cuando los incentivos políticos no están bien alineados o cuando surgen circunstancias extraordinarias que no se pueden acomodar políticamente. A una conclusión semejante llega una evaluación detallada de estudios de caso sobre la eficacia de las reglas numéricas incorporadas en las leyes de responsabilidad fiscal.⁸ Más que el diseño técnico o la jerarquía legal de las normas, lo que importa para su cumplimiento es la transparencia de las cuentas fiscales, la calidad de los procesos de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto y el apoyo del electorado.

3. Las reformas tributarias

La política y la administración tributarias han sido objeto de numerosas reformas en las dos últimas décadas. Las medidas de apertura, la globalización y la sustancial reducción de la inflación fueron los factores detonantes de esta presión reformadora, puesto que por diferentes canales redujeron los ingresos tributarios y limitaron las posibilidades de financiamiento del déficit fiscal.

En este contexto, el objeto primordial de las reformas tributarias de las dos últimas décadas ha sido aumentar el recaudo sin generar costos excesivos de administración. Sin embargo, éste no ha sido el único objetivo. Consistente con las tendencias internacionales, las reformas propuestas por los gobiernos han buscado mejorar la neutralidad y la equidad horizontal reduciendo diferencias de tratamiento entre sectores y eliminando incentivos y exenciones.

La búsqueda de la neutralidad suele facilitar la administración, pero lo contrario no suele ser cierto. Los impuestos a las transacciones financieras, la generalización de los mecanismos de retención de impuestos, las unidades de grandes contribuyentes y la introducción de sistemas simplificados de recaudos para las pequeñas empresas han sido medidas administrativas efectivas para aumentar el recaudo que han entrado en conflicto no sólo con la equidad horizontal, sino con la eficacia de las normas legales, haciendo más válida que nunca la

⁸ Kopits (2004).

observación de Richard Bird de que “en los países en desarrollo, la administración *es* la política tributaria”.⁹

La búsqueda de la progresividad (es decir, la equidad vertical) ha pasado a ocupar un papel bastante modesto en las reformas propuestas por los gobiernos, que han dado una gran importancia al IVA como instrumento de recaudo. Más bien han sido los congresos quienes se han opuesto con frecuencia a las propuestas de ampliación de la base del IVA y de unificación de sus tasas por considerar que se trata de un impuesto regresivo.

La búsqueda de mayores recaudos, mayor neutralidad y una administración tributaria más eficaz produjo cambios profundos en los regímenes tributarios de América Latina en las dos últimas décadas. En el impuesto de renta a las empresas el cambio más importante fue la reducción de la tasa de un promedio de 41,2% en 1985 a 29% en 2003. En los impuestos a las personas la reducción de las tasas fue más pronunciada: la tasa marginal más alta pasó en promedio de 50,8% en 1985 a 27,9% en 2003 (Cuadro 2). Esta aparente pérdida de progresividad se compensó con el aumento del ingreso básico exento (de un promedio de 60% del ingreso per capita a mediados de los ochenta a 230% en 2001), y con la reducción del nivel de ingreso gravado a la tasa marginal más alta (que pasó de 121 veces el ingreso per cápita a mediados de los ochenta a 21 veces el ingreso per cápita en 2001). La transformación más importante en la estructura de los impuestos provino de la generalización del IVA y el aumento de su alícuota, de 10% en promedio a fines de los ochenta a 15% aproximadamente desde comienzos de los noventa. Los otros impuestos indirectos perdieron importancia, con la notable excepción del impuesto a las transacciones financieras, cuyo uso se extendió desde fines de los noventa. Además, se eliminaron o simplificaron muchos otros impuestos.

Si se juzga por el recaudo tributario total, el efecto de las reformas resulta bastante modesto. En el período 2001-2003, el recaudo tributario promedio de los gobiernos centrales (sin incluir seguridad social) en América Latina fue 15,1%, nivel apenas superior al 14,4% del PIB alcanzado en 1985-1989. Aunque Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, y República Dominicana aumentaron considerablemente los recaudos desde fines de los ochenta, en Chile, México, Panamá, Trinidad y Tobago y Venezuela se dieron las tendencias opuestas (Cuadro 3)¹⁰. Sin

⁹ Citado por Shome (1999).

¹⁰ La tributación de la mayoría de países de América Latina es baja en comparación a su nivel de ingreso per cápita. Ver, por ejemplo, BID (1998), Capítulo 8, Perry y otros (2006), Capítulo 5, y Gordon y Li (2005). Algunos cálculos

embargo, debe recordarse que las reformas ocurrieron en un contexto adverso para la tributación, y que el aumento del recaudo no fue el único objetivo de las reformas. De hecho, aunque la tributación no aumentó considerablemente, los países lograron compensar la menor recaudación asociada a la reducción generalizada de aranceles. Prácticamente en todos los países aumentó el peso de la tributación indirecta de carácter interno, al elevar las bases gravables y tarifas aplicables del IVA.

Los efectos de las reformas fueron mucho más notables en la productividad de los impuestos (medida por la relación entre el recaudo como proporción del PIB y la tasa del impuesto¹¹). En el caso de los impuestos a la renta la productividad aumentó en promedio 70% y en el caso del IVA se elevó 54%. El efecto combinado de los cambios de tasas y las mayores productividades fue una mejora en la neutralidad de todo el sistema impositivo, que fue especialmente clara hasta mediados de los noventa, pues simultáneamente se redujo la importancia de impuestos más distorsionantes, como los impuestos al comercio internacional, los impuestos específicos a diversos consumos y numerosos pequeños impuestos. En los últimos años las reformas han sido menos efectivas y han introducido modalidades de impuestos y mecanismos de recaudo más dañinos para la neutralidad del sistema. Las mejoras de productividad y neutralidad del sistema tributario hasta mediados de los noventa fueron comunes a todos los países. Posteriormente los cambios han sido más heterogéneos.

La mayor importancia que ha adquirido el IVA como fuente de recaudo ha suscitado preocupación en diversos medios por sus posibles efectos sobre la distribución del ingreso. Aunque es cierto que el IVA recae mucho más sobre los grupos de bajos ingresos que el impuesto a la renta, su efecto final sobre la distribución del ingreso es de muy poca importancia.¹² Lo que importa realmente para la distribución del ingreso es el monto del recaudo, ya que éste influye mucho más sobre el potencial redistributivo de los impuestos. Sin el mayor recaudo del IVA no habría sido posible elevar el gasto público social, como efectivamente ocurrió en casi todos los países desde 1990, como ya mencionamos, y como puede verse en mayor detalle en el Gráfico 4. Una cuestión diferente es que el gasto público no esté más

conservadores estiman que la brecha entre la tributación observada y la deseable es de 4% del PIB, de los cuales cerca de dos terceras partes corresponden a la baja tributación a la renta de los individuos.

¹¹ En el caso del IVA la productividad se calcula más exactamente como la relación entre el recaudo como proporción de la demanda interna (el PIB menos las exportaciones más las importaciones) y la tasa básica del IVA.

¹² Así lo confirman los cálculos para varios países presentados en BID (1998), Capítulo 8 y en Lora (2006). A la misma conclusión llegan Perry y otros (2006), Capítulo 5.

concentrado en los grupos de bajos ingresos, desaprovechando así las posibilidades de redistribución. Como se observa en el Gráfico 5, únicamente Chile tiene una estructura de gasto social que beneficia sobre todo a los grupos de bajos ingresos. En los demás países, el gasto social se distribuye aproximadamente por partes iguales entre los distintos grupos de ingreso. Los gastos sociales más progresivos suelen ser la educación primaria, la salud y los programas de transferencias condicionadas (tales como Oportunidades en México o Bolsa Familia en Brasil). Los gastos sociales más concentrados en los grupos de altos ingresos son la educación terciaria, los seguros de desempleo, los subsidios al consumo de energía eléctrica y, muy especialmente, las pensiones (que no están incluidas en el gráfico).¹³ Puesto que el gasto en pensiones aumentará sustancialmente en las próximas décadas, tenderá a debilitarse aun más la capacidad redistributiva de todo el sistema de impuestos y gastos.

Los retos que dieron impulso a las reformas tributarias de las dos últimas décadas no han desaparecido. La globalización continuará creando “termitas fiscales” que encontrarán nuevas formas de erosionar los recaudos tributarios.¹⁴ La creciente importancia de los acuerdos de integración económica hemisférica y mundial implicará sacrificios adicionales de recaudos arancelarios. Los regímenes políticos continuarán ejerciendo presión para que los regímenes tributarios respondan a la diversidad de intereses de sus representados, en detrimento del recaudo total.¹⁵ Frente a estas presiones, algunos gobiernos seguramente apelarán a nuevos impuestos, efectivos para recaudar aunque dañinos para la inversión o la eficiencia, especialmente en los países donde las posibilidades de continuar aumentando el IVA están limitadas por razones políticas o prácticas. Sin embargo, la nueva ola de tratados de libre comercio entre los Estados Unidos y diversos países de la región ha generado mayor conciencia acerca de la necesidad de contar con sistemas tributarios competitivos internacionalmente. Altas tasas marginales efectivas de tributación, como las que aún tienen algunos países de la región, pueden ser un desincentivo a la inversión extranjera y, por tanto, pueden limitar los efectos esperados de los acuerdos comerciales. El campo con mayor desarrollo potencial es el relacionado con los impuestos a la renta y la propiedad de las personas, que hasta ahora tiene una participación mínima en la tributación de carácter directo. En el área de la tributación de los gobiernos sub-nacionales falta

¹³ Perry y otros (2006), Capítulo 5.

¹⁴ La expresión “termitas fiscales” se debe a Tanzi (2001).

¹⁵ Un análisis del papel de los sistemas políticos en la definición de la política tributaria se encuentra en Stein y otros (2005), Capítulo 6.

mucho por hacer. Como veremos en la siguiente sección, por lo general las entidades territoriales en la región dependen en gran parte de las transferencias fiscales que reciben de los niveles centrales o federales de gobierno, con pocos incentivos al desarrollo de una base tributaria propia. Por consiguiente, es claro que el mejoramiento de las instituciones y las políticas tributarias continúa siendo un reto para América Latina y que, en comparación con las otras instituciones fiscales analizadas en este artículo, las tributarias han tenido progresos mucho más modestos y variados entre unos países y otros.

4. Las instituciones de descentralización

Con las únicas excepciones de Argentina y Brasil, que son países con organización federal, el resto de países latinoamericanos eran muy centralizados política, administrativa y fiscalmente hasta la década del ochenta. El retorno de la democracia en sociedades más prósperas, más urbanizadas y más complejas económica y políticamente puso en marcha un proceso de descentralización que aún está lejos de concluir. En 2004, 19,3% del gasto público fue ejecutado por los gobiernos sub-nacionales, lo que representa un aumento importante frente a coeficientes de descentralización del gasto de 13,1% en 1985 o 17,3% en 1996. Argentina, Brasil y Colombia tienen actualmente coeficientes de descentralización del gasto cercanos a 50%, y México, Venezuela y Bolivia cercanos a 30% (aunque este último fue uno de los pocos países que experimentó una tendencia hacia la recentralización, que posiblemente será revertida en el gobierno de Evo Morales). En varios de los países pequeños no ha habido sin embargo ninguna tendencia clara de descentralización (Gráfico 6).

La estrategia de descentralización tiene sentido en los países grandes donde el gobierno central no está en capacidad de resolver los problemas locales y atender a las múltiples demandas populares provenientes de regiones y pueblos muy diferentes entre sí en tamaño, riqueza, cultura y muchas otras dimensiones. La descentralización es también un camino promisorio para mejorar la participación política de los ciudadanos y para ampliar los espacios políticos, porque acerca a los ciudadanos a las decisiones públicas y a la gestión del gobierno. Por supuesto, la descentralización no solo ofrece beneficios. La descentralización ofrece la tentación a los políticos y a sus electores de hacer que otros paguen por el aumento en los gastos. Puesto que las responsabilidades fiscales han recaído tradicionalmente sobre el gobierno nacional, los gobiernos locales pueden creer que serán rescatados por él en caso de necesidad, y en estas condiciones

tenderán a gastar más. Efectivamente, la experiencia internacional ha demostrado que los países descentralizados tienen mayores niveles de gasto público.

Pero además, la eficiencia del gasto puede empeorar cuando se descentraliza sin incentivos y mecanismos adecuados de control. Cuando se diluyen los incentivos para controlar el monto y la calidad del gasto, aumenta además el peligro de que algunos grupos con poder capturen las decisiones de gasto y orienten los recursos hacia sus propios intereses. La calidad y eficiencia del gasto pueden también verse perjudicados con la descentralización por falta de capacidad institucional y administrativa en los gobiernos locales. Este riesgo es siempre alto al comienzo de un proceso de descentralización, sencillamente porque los municipios y departamentos no han tenido la oportunidad de desarrollar sus habilidades de gestión. Los municipios más pequeños y pobres deberían ser en principio los mayores beneficiarios del proceso de descentralización, pero la falta de capacidades locales para administrar operan fuertemente en contra de esa posibilidad.

El balance entre los beneficios potenciales y los riesgos de la descentralización depende de cómo se hagan las cosas. La descentralización es un proceso de varias dimensiones que deben combinarse entre sí de la mejor forma posible para conseguir los beneficios y evitar los riesgos que hemos mencionado. Hay, cuando menos, cinco dimensiones en este proceso:

- La descentralización política, cuya base es la elección popular de gobernadores, alcaldes y órganos legislativos sub-nacionales.
- La descentralización del gasto, que reside en la asignación a los municipios o departamentos de responsabilidades de prestar ciertos servicios o cumplir ciertas funciones.
- La descentralización del poder tributario, que consiste en recaudar ciertos impuestos y en tener discreción para fijar las tasas y asignar los ingresos.
- La transferencia de recursos tributarios nacionales a los municipios y departamentos.
- La descentralización del poder de endeudamiento.

En esta sección analizaremos el avance que han tenido estas cinco dimensiones de la descentralización en América Latina en la última década, siguiendo el enfoque analítico desarrollado originalmente por el BID (1997, Parte Tres, Capítulo 3) y aprovechando los resultados de un reciente trabajo de Robert Daughters y Leslie Harper (2006).

Descentralización política

Para que los gobiernos sub-nacionales respondan a las demandas de sus poblaciones, es crucial que sean elegidos popularmente. Hacia mediados de los noventa, prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe habían establecido ya la elección de alcaldes municipales (excepto Suriname y Guyana). En los niveles intermedios de gobierno –estados, provincias, departamentos, regiones– el proceso ha sido más lento: en 2004 solo la mitad de los países tenían elecciones. Otros cambios importantes que han mejorado la autonomía política de los gobiernos sub-nacionales han sido el cambio en el método de selección de los alcaldes de indirecto a directo (Chile, 2001; Costa Rica, 2002; Nicaragua, 1995; Venezuela, 1989), y la introducción de calendarios electorales no coincidentes con los de los gobiernos nacionales (Brasil, 1997; Costa Rica, 2002; República Dominicana, 1994; Ecuador, 1991; Nicaragua, 2000). En adición a estas reformas electorales, en varios países se han establecido mecanismos para estimular la participación política y para establecer instancias de decisión con participación popular. La experiencia más destacada es la de Brasil, que en 1988 creó mecanismos de participación y organización comunitaria, complementados a mediados de los noventa con un sistema de decisiones presupuestales con participación popular. También son de destacar los mecanismos de participación y supervisión comunitaria adoptados en los noventa en Bolivia, Colombia y Costa Rica.

La descentralización del poder tributario

No puede haber descentralización efectiva si los gobiernos locales no gozan de cierta autonomía para obtener sus propios recursos tributarios y para poder asignar dichos recursos según las demandas de sus comunidades. Sin impuestos locales la descentralización política carece de sentido porque las decisiones de gasto en última instancia estarán siempre controladas por el gobierno nacional o, a lo sumo, el Congreso Nacional. El problema radica en decidir cuáles impuestos deben descentralizarse y qué atribuciones deben concederse a los departamentos y municipios para poder manejarlos.

Por la naturaleza inmóvil y localizada de sus bases tributarias, algunos impuestos son buenos candidatos, como el predial, o el impuesto de industria y comercio. Pero estos recursos rinden muy poco, excepto en ciudades de mucha actividad económica. Los impuestos a la propiedad rara vez cubren más del 20% de los recursos tributarios locales o del 1% de los

recursos tributarios totales de los países en desarrollo.¹⁶ La razón principal es la resistencia pública que generan por su alta visibilidad y por la inelasticidad de la base. Además está a menudo el problema de la desactualización de los catastros, asunto que no puede ser resuelto eficientemente por casi ningún municipio. Eso exige pensar en otros impuestos, como las sobretasas a los combustibles, los impuestos a la circulación de vehículos, o los impuestos selectivos al consumo de algunos bienes o servicios. Si bien algunos de estos impuestos tienen dificultades importantes de administración, varios de ellos son justificables por su relación con la prestación de un servicio (vías, por ejemplo) o como una manera de hacer pagar a los responsables por costos que afectan la comunidad (como la contaminación por el uso de combustibles).

En América Latina hay un potencial de impuestos locales desaprovechado, y poco interés político en todos los niveles de gobierno por desarrollarlo. Los gobiernos sub-nacionales no tienen incentivos para asumir los costos políticos y la rendición de cuentas que acarrea la tributación local. Los gobiernos nacionales no han propiciado una mayor descentralización tributaria pues temen la erosión de los recaudos nacionales y porque no desean desatar competencia o aumentar las desigualdades entre jurisdicciones. Con la notable excepción de Brasil, la mayoría de los países han dado muy poca autonomía a los gobiernos sub-nacionales para recaudar impuestos, y las atribuciones que se han dado no han sido aprovechadas. La brecha entre las responsabilidades de gasto y los esfuerzos de recaudación de impuestos a nivel local, tiene consecuencias negativas sobre la sostenibilidad y la eficiencia de las finanzas públicas.

Según el trabajo de Daughters y Harper, en la última década hubo pocos avances en materia de descentralización tributaria. En la actualidad, el impuesto más usualmente asignado a los gobiernos sub-nacionales es el predial, en el cual se ha cedido a los gobiernos municipales o a los niveles intermedios de gobierno, tanto la administración, con la capacidad de fijar las tasas y las bases. Otros impuestos frecuentemente asignados a los gobiernos sub-nacionales son los de vehículos e industria y comercio, tendencia que fue reforzada por reformas en varios países en la última década. También se ha descentralizado el impuesto a las transacciones de propiedades inmuebles. En cambio, continúan sin aprovechar las posibilidades de gravar con sobretasas a los combustibles o de aplicar sobretasas al impuesto a los ingresos de las personas.

¹⁶ Véase Bird (2000).

Los países que más autonomía tributaria han concedido a sus gobiernos sub-nacionales son Argentina, Brasil y Colombia. Con el impuesto al valor agregado que manejan los estados, Brasil ha sido el más activo en esta materia y es actualmente uno de los países de mayor descentralización tributaria en el mundo (puesto que los gobiernos sub-nacionales recaudan la tercera parte de todos los ingresos tributarios). Aunque el IVA estatal es objeto de mucha controversia por sus dificultades de administración y las distorsiones que genera, es una fuente muy importante de recursos para los estados y municipios (a los que se transfiere el 25% del recaudo). En Chile también ha aumentado el recaudo tributario sub-nacional (de 7,2% del total en 1990 a 8,6% en 2000), y recientemente se han expedido leyes de rentas para impulsar más el proceso. En varios países centroamericanos están surgiendo importantes iniciativas de descentralización tributaria. En El Salvador se establecieron impuestos a la nómina salarial al nivel local y está en discusión una reforma al impuesto a la propiedad. En Guatemala se está considerando transferir las regalías al nivel local y en Nicaragua se autorizó en 2004 a los gobiernos municipales a poner impuestos a los activos y a las ventas y se está considerando una reforma para estandarizar y mejorar los sistemas tributarios locales. Finalmente, en Panamá se está analizando si el impuesto a la propiedad debería convertirse en un impuesto municipal.

La descentralización de las responsabilidades

Puesto que entre distintos departamentos y municipios existen diferencias de necesidades, y distintas posibilidades para producir los servicios públicos y sociales que demandan las comunidades, sería deseable en principio que la provisión de dichos servicios se hiciera en forma local, acercando los proveedores a los usuarios. Aparte de la seguridad nacional, las relaciones internacionales y las políticas macroeconómicas, pocas actividades de gobierno escapan a esta lógica. Sin embargo, ése no es un criterio suficiente para decidir qué hace quién en los distintos niveles de gobierno. Los mayores problemas se originan en la falta de capacidades de los municipios más pequeños o más pobres para proveer ciertos servicios a costos razonables. Estos problemas son especialmente graves en países que tienen demasiada fragmentación municipal, como ocurre en casi toda América Latina. La falta de capacidades o de escala puede ser un obstáculo más agudo para ciertas funciones o componentes de un cierto servicio, lo que lleva usualmente a que diferentes niveles de gobierno participen en la provisión de un servicio. Por ejemplo, en el caso de la educación primaria, el gobierno central puede tener a su cargo la

fijación de estándares de calidad y la disseminación de información, los gobiernos departamentales el entrenamiento de profesores, los municipios el mantenimiento de las escuelas y la escuela misma la gestión de personal y otros recursos.

Lo clave es la claridad en la asignación de las responsabilidades, de forma que se sepa exactamente qué hace cada nivel. Pero la claridad en la asignación no basta, además es necesario que se corresponda con mecanismos de rendición de cuentas al electorado y de transparencia en la operación, y que el responsable de cada función tenga la autoridad para manejar los recursos y tomar las decisiones administrativas claves. Este no ha sido siempre el caso en los procesos de descentralización de servicios sociales, como la educación, donde debido especialmente al poder de las organizaciones de maestros, se han mantenido en el nivel central las decisiones más importantes de personal, remuneración y asignación de recursos, dejando a la escuela o al municipio sin instrumentos para incidir en el uso de los recursos o la calidad del servicio, y a las comunidades locales sin mayor posibilidad de influir en esas decisiones.

Ha habido dos oleadas de descentralización de las responsabilidades de gasto en América Latina. En la primera se descentralizaron los servicios de infraestructura urbana (basuras, mantenimiento de vías, transporte, agua y saneamiento), que son bienes públicos locales relativamente fáciles de descentralizar. En la última década, esta primera oleada se consolidó con la descentralización de los servicios de transporte urbano, agua y saneamiento en varios países donde aún estaban bajo el control del gobierno central. La segunda oleada, aún incipiente, está ocurriendo en los servicios de educación, salud, vías interurbanas, vivienda, policía y electricidad. Estos sectores requieren más coordinación entre niveles de gobierno, entre proveedores, o con las organizaciones de trabajadores. Después de un cierto progreso en estos sectores entre mediados de los ochenta y mediados de los noventa, el proceso ha avanzado muy poco posteriormente. Esto es particularmente cierto en el sector de educación donde países como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, y México han alcanzado un nivel significativo de descentralización, habiendo llevado a cabo reformas importantes a principios de los años noventa. En dichos países el enfoque ya no es en descentralizar más, si no consolidar sus reformas y/o mejorar la calidad de la educación a través de reformas del currículo, capacitación de docentes, etc. En países pequeños como Costa Rica, Guatemala y Honduras ha habido menos disposición hacia la descentralización. Una excepción interesante es Nicaragua, donde se ha dado

autonomía a los municipios para decidir en el uso de los recursos y en la definición de los currículos y las prácticas educativas.

Las transferencias

En un sistema coherente de descentralización, las transferencias son la variable que hace compatibles entre sí las decisiones de descentralización del poder tributario y de las responsabilidades. Las transferencias de ingresos del gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales son necesarias en cualquier sistema de descentralización, porque, como hemos visto, las posibilidades de descentralizar en forma eficiente los impuestos son bastante limitadas frente a las posibilidades –y demandas—de descentralización de las responsabilidades de gasto. Pero ésta no es la única razón de las transferencias. Éstas deben servir además para aliviar las desigualdades regionales y para inducir a los gobiernos locales a producir ciertos servicios que el gobierno central está dispuesto a pagar porque considera meritorios –la educación o la salud básicas-- o porque generan externalidades para el país en su conjunto (y por lo tanto, de todas formas las regiones no estarían dispuestos a producir en cantidades suficientes, como el control de ciertas formas de contaminación ambiental o como la vacunación).

Debido a que las transferencias cumplen diversos objetivos, en la mayoría de países coexisten varios sistemas. Un arreglo muy usual consiste en que las transferencias se basen total o parcialmente en la participación en los ingresos recaudados por el gobierno, pero éste es un sistema muy deficiente. En primer lugar, conduce a transferencias inestables y cíclicas que reproducen y amplían a nivel local otras fuentes de inestabilidad y que pueden dificultar el manejo macroeconómico y las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. En segundo lugar, estos sistemas de transferencias crean derechos adquiridos por parte de los gobiernos subnacionales, y no contribuyen a generar incentivos para la prestación eficiente de los servicios ni para la vigilancia pública sobre el uso de los recursos. En algunos países, el sistema de participaciones fijas se complementa con adiciones discrecionales para suplir faltantes que tienden a surgir por la falta de conexión entre el monto de la transferencia y el costo de los servicios prestados (que a veces está determinado por decisiones del gobierno central sobre ajustes salariales, por ejemplo). Las transferencias discrecionales no son aconsejables porque generan incentivos para gastar más y porque debilitan los mecanismos de rendición de cuentas de los gobiernos locales ante sus electores.

Las deficiencias del sistema de transferencias tampoco se corrigen imponiendo restricciones a los usos de esos recursos. Exigir que ciertos montos se destinen a educación o salud, por ejemplo, no mejora los incentivos para usar eficientemente los recursos ni para que haya un mejor control de la ciudadanía (quizás al contrario, cuando las restricciones son complejas o cambiantes). Exigir que un porcentaje se dedique a gastos de inversión tampoco es una fórmula muy acertada, porque se crean incentivos para gastos que pueden no ser los más necesarios ni los más transparentes. Cuando se da un tratamiento distinto a las decisiones de inversión y de funcionamiento se corre el riesgo de tener equipos y edificaciones que no pueden funcionar adecuadamente por falta de mantenimiento, insumos o personal.

Por consiguiente, las transferencias funcionan mejor si son automáticas (con base en una fórmula transparente de definición del monto y distribución de los recursos entre los municipios u otras unidades de gobierno) y de libre asignación. En la última década, Bolivia, Ecuador, El Salvador y Perú son algunos de los países que se han movido hacia sistemas de transferencias más automáticos (aunque en Perú la automaticidad aplica solo a algunos programas, pues los fondos ordinarios para los gobiernos regionales continúan distribuyéndose en forma discrecional). En cambio, Argentina ha ido en la dirección contraria, pues las transferencias que financian los servicios descentralizados, las obras públicas, y los incentivos a los maestros se hacen con base en reglas *ad hoc*.

La descentralización del poder de endeudamiento

La pieza final del rompecabezas de la descentralización es el poder de endeudamiento. No por ser la pieza final es la menos importante. Al contrario, normas de endeudamiento claras y rígidas son esenciales para que haya una restricción presupuestal efectiva para limitar los gastos de los gobiernos sub-nacionales. Sin restricción presupuestal no operan los incentivos económicos ni políticos para un buen manejo de los recursos, pues existirá la expectativa de que el gobierno nacional cubrirá los excesos de gastos. La ausencia de normas rígidas para limitar el endeudamiento sub-nacional fue una de las principales causas de los problemas fiscales que tuvieron Brasil y Colombia en los noventa. Eso los llevó a adoptar medidas para controlar el endeudamiento sub-nacional, seguidos luego por Ecuador, México y Perú. En la actualidad, hay cuatro tipos de restricciones: (i) total prohibición a endeudarse (entre los países latinoamericanos solamente Chile); (ii) endeudamiento condicionado a aprobación del gobierno central (todos los

demás países); (iii) limitación al uso de los fondos (también en todos los demás; típicamente para gastos de inversión); y (iv) límites cuantitativos (en 10 de los 14 países con información reportados por Daughters y Harper).

Brasil fue líder en la adopción de controles al endeudamiento con la creación en 1995 de un sistema que exigió a los gobiernos sub-nacionales presentar información detallada de su situación financiera, y el establecimiento en 1997 de un plan de reducción de pasivos con los bancos estatales, a través de los cuales se venían financiando los gobiernos sub-nacionales. Estas reformas fueron luego incorporadas a la Ley de Responsabilidad Fiscal del 2000, que estableció un nuevo régimen fiscal para los estados que precisó las regulaciones al endeudamiento y estableció criterios de desempeño fiscal para los gobiernos sub-nacionales. En Colombia en 1997 se dictó una ley de endeudamiento territorial que estableció un sistema de monitoreo fiscal y condiciones para autorizar el endeudamiento de municipios y departamentos. Esta ley fue reforzada dos años más tarde por disposiciones legales que restringieron efectivamente los gastos de funcionamiento de los gobiernos subnacionales, con un impacto considerable sobre las finanzas públicas consolidadas. Como en Brasil, estas normas quedaron luego incorporadas en la Ley de Responsabilidad Fiscal que se expidió en 2003. En forma semejante, Ecuador y Perú aprobaron leyes de responsabilidad fiscal que regulan el endeudamiento sub-nacional. De especial interés es el caso de México, que en 2000 introdujo un sistema novedoso de manejo de deuda sub-nacional que se basa en señales de mercado, divulgación de información fiscal de los gobiernos sub-nacionales y exigencias a los bancos para hacerles préstamos. Por consiguiente, son muy importantes los avances que se han hecho en algunos países para poner disciplina al endeudamiento de los gobiernos sub-nacionales. Sin embargo, en la mayoría de países la posibilidad de endeudamiento de los gobiernos sub-nacionales depende todavía de aprobaciones discrecionales por parte del gobierno nacional que no garantizan la disciplina.

Daughters y Harper presentan un indicador sintético que intenta medir la calidad y la consistencia de las diferentes dimensiones institucionales de la descentralización resumidas arriba. Para ello tienen en cuenta: (i) si hay elecciones de alcaldes y gobernadores, (ii) de qué tantas atribuciones tributarias gozan, (iii) qué responsabilidades de ejecución del gasto tienen los gobiernos sub-nacionales, (iv) qué tan automáticas y de libre asignación son las transferencias de recursos fiscales, y (v) qué tan controlado está el endeudamiento de los gobiernos sub-

nacionales.¹⁷ Este índice de “madurez del proceso de descentralización”, como ellos lo denominan, indica progresos en las instituciones de descentralización en todos los países en la última década, con cambios muy pronunciados en Ecuador, Perú y Bolivia, especialmente (Gráfico 7). Argentina, Brasil y Colombia (que es el único de los tres que no tiene una organización política y administrativa de tipo federal) aparecen como los países con mayor avance en el conjunto de dimensiones institucionales de la descentralización, seguidos por Bolivia, Chile y Ecuador. Hay una estrecha correlación entre la madurez institucional del proceso de descentralización y el coeficiente de descentralización del gasto¹⁸ (e incluso entre los cambios en ambas variables¹⁹), que sugiere que hay un proceso de aprendizaje y adaptación institucional a medida que se profundiza la descentralización.

5. Conclusiones

Las bases institucionales de la política fiscal han avanzado notablemente en las dos últimas décadas. En materia de instituciones presupuestales los mayores progresos se han logrado a través de leyes de responsabilidad fiscal y otras normas que han establecido límites numéricos a los déficit fiscales o los niveles de deuda, han fortalecido al poder del ejecutivo para poner control a propuestas del legislativo para aumentar el gasto y para disciplinar a los ministerios de línea, y han establecido la obligación de divulgar la información fiscal. En relación con las políticas e instituciones tributarias, las reformas han logrado mejorar la productividad de los impuestos y simplificar los regímenes tributarios. Sin embargo, los recaudos tributarios sólo han aumentado sustancialmente en unos pocos países, y en los últimos años han resurgido las exenciones y tratamientos especiales a diversos sectores y se han introducido impuestos muy distorsionantes. Entre los principales avances en el ámbito de la descentralización están la elección popular de alcaldes, la creación de nuevos mecanismos de participación popular en algunos países, el traslado creciente de responsabilidades a los gobiernos sub-nacionales, el perfeccionamiento de los sistemas de transferencias en unos pocos países y el establecimiento de controles al endeudamiento.

¹⁷ Para cada una de estas dimensiones se construye un índice en una escala que va de cero a uno, donde uno representa las instituciones más adecuadas para la descentralización. El índice de “madurez del proceso de descentralización” se calcula como el promedio de estos cinco índices menos $\frac{1}{2}$ la desviación estándar de los cinco índices. Esta corrección busca castigar la inconsistencia entre las distintas dimensiones de la descentralización.

¹⁸ 0.92, calculada para 2004.

¹⁹ 0.71, calculada para los cambios entre (cerca de) 1995 y 2004.

Es importante reconocer no solamente que los avances son incompletos, sino que la eficacia de estas nuevas instituciones fiscales depende crucialmente del soporte de los sistemas políticos. Las leyes de responsabilidad fiscal han funcionado en algunos países, pero en otros han resultado irrelevantes al ser manipuladas o sencillamente ignoradas en aras de intereses políticos de corto plazo. Los escasos logros en materia de recaudos tributarios son atribuibles en gran medida a las restricciones impuestas por los procesos políticos de toma de decisiones, y a su interacción con las limitadas capacidades de las administraciones tributarias.²⁰ Los avances en las instituciones de la descentralización no se han dado por igual en todos los países, y los líderes del proceso, como Brasil y Colombia, pagaron un costo fiscal y de inestabilidad macroeconómica muy alta antes de lograr imponer disciplina fiscal a los gobiernos sub-nacionales.

Con todo, la evidencia empírica citada en este capítulo indica no solo que es posible el cambio de las instituciones fiscales, sino que progresivamente la región ha ido discerniendo cuáles aspectos específicos de las instituciones presupuestales, tributarias o de descentralización son más efectivos para hacer compatibles los objetivos de sostenibilidad, flexibilidad, eficiencia y representatividad.

²⁰ Véase al respecto los estudios de casos que se resumen en Stein y otros (2005), Capítulo 8. En un análisis econométrico Lora y Olivera (2006) encuentran que los recaudos tributarios dependen de la fragmentación partidista, la polarización ideológica y las capacidades de la administración pública.

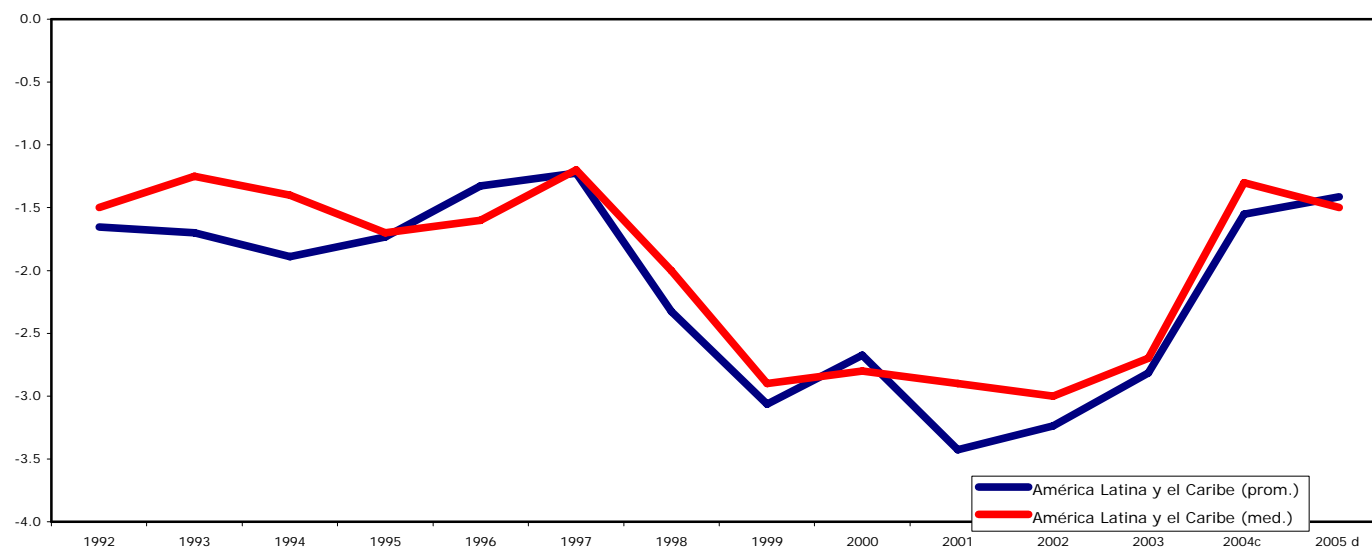
Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1997. *América Latina Tras Una Década de Reformas*. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1997. Parte Tres. Washington, DC, Estados Unidos: BID. Puede consultarse en http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubB-1997S_2483.pdf
- . 1998. *América Latina frente a la Desigualdad*. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1998. Washington, DC, Estados Unidos: BID.
- Bird, R. 2000. "Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes". Technical Papers Series. Washington, DC, Estados Unidos: Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department. Puede consultarse en <http://www.iadb.org/sds/doc/Intergovernmentaltotal.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2005. *Base de datos de gasto social*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . Varios años. *Balance preliminar de las economías latinoamericanas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Daughters, R., y L. Harper. 2006. Chapter 7: Fiscal and Political Decentralization. En: E. Lora, editor. *The State of the Reforms of the State in Latin America*. De próxima publicación.
- Filc, G., y C. Scartascini. 2006. "Chapter 6: Budgetary Institutions". En: E. Lora, editor. *The State of the Reforms of the State in Latin America*. De próxima publicación.
- Gordon, R. y W. Li. 2005. "Tax Structures in Developing Countries: Many Puzzles and a Possible Explanation". NBER Working Paper 11267. Cambridge, Estados Unidos: National Bureau of Economic Research.
- International Monetary Fund (IMF). 2004. "Stabilization and Reforms in Latin America: A Macroeconomic Perspective of the Experience since the Early 1990s." Washington, DC, Estados Unidos: IMF.
- Kopits, G. 2004. "Overview of Fiscal Policy Rules in Emerging Markets". En: G. Kopits, editor. *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*. Londres, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Lora, E. 2006. "Trend and Outcomes of Tax Reforms". En: E. Lora, editor. *The State of the Reforms of the State in Latin America*. De próxima publicación.

- Lora, E., y M. Olivera. 2006. "The Political Determinants of Taxation". Washington, DC, Estados: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación. Documento de trabajo de próxima publicación.
- Perry, G. et al. 2006. *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. Washington, DC, Estados Unidos: World Bank.
- Rey de Marulanda, N., J. Ugaz y J. Guzmán. 2005. "La Orientación del Gasto Social en América Latina". En: *Panorama Social de América Latina 2005*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Shome, P. 1999. "Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration." IMF Working Paper 99/19. Washington, DC, Estados Unidos: International Monetary Fund.
- Singh, A. 2005. "Global Context and Regional Outlook for Latin America and the Caribbean." Washington, DC, United States: International Monetary Fund. www.imf.org/external/np/speeches/2005/pdf/101305.pdf.
- Stein, E., M. Tommasi, K. Echebarría, E. Lora y M. Payne, coordinadores. 2006. *La Política de las Políticas Públicas*. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 2006. Washington, DC, Estados Unidos: BID.
- Tanzi, V. 2001. "Globalization, Technological Developments, and the Work of Fiscal Termites." *Brooklyn Journal of International Law* 26(4): 1261-1284.

Gráficos

**Gráfico 1. Balances fiscales en América Latina
(porcentaje del PIB)**



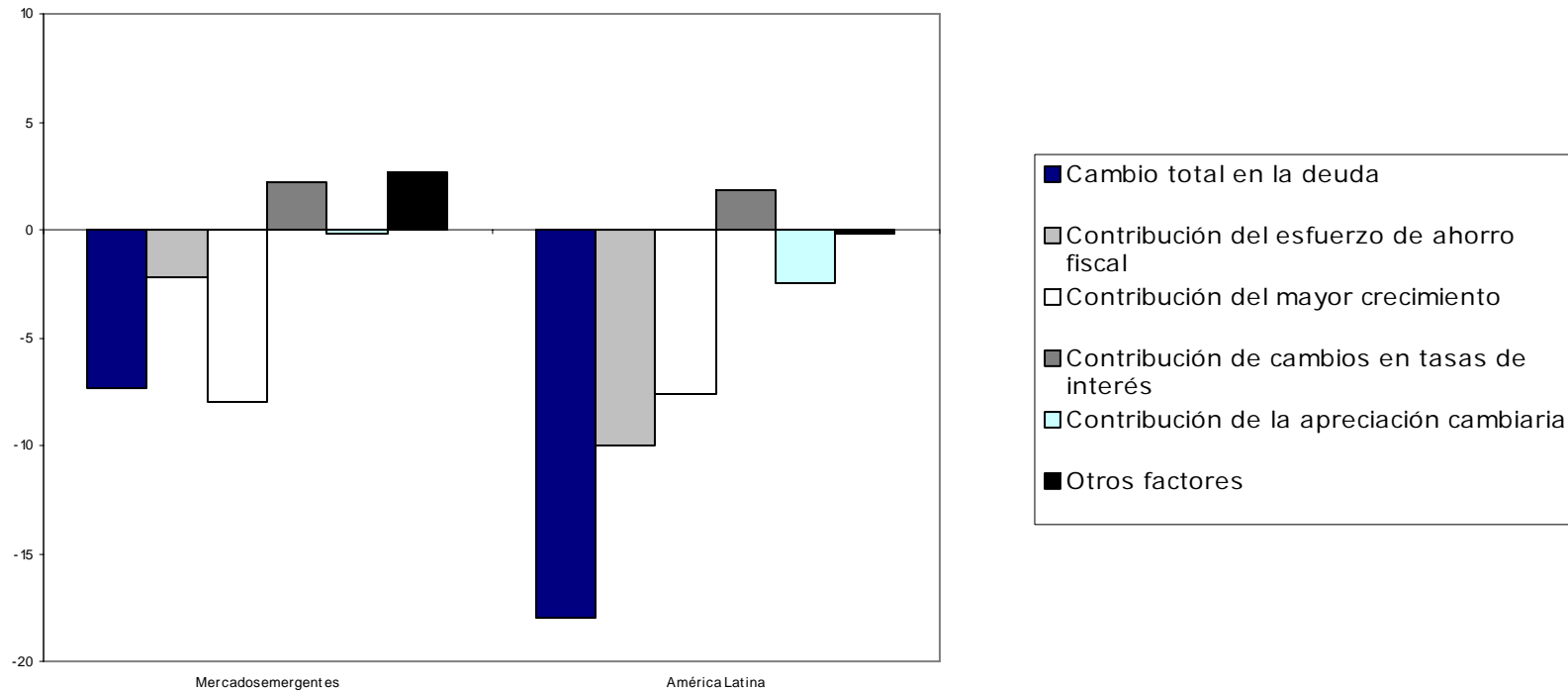
Notas:

c. Datos preliminares

d. Metas oficiales

Fuente: Cepal (varios años). Balance preliminar de las economías latinoamericanas.

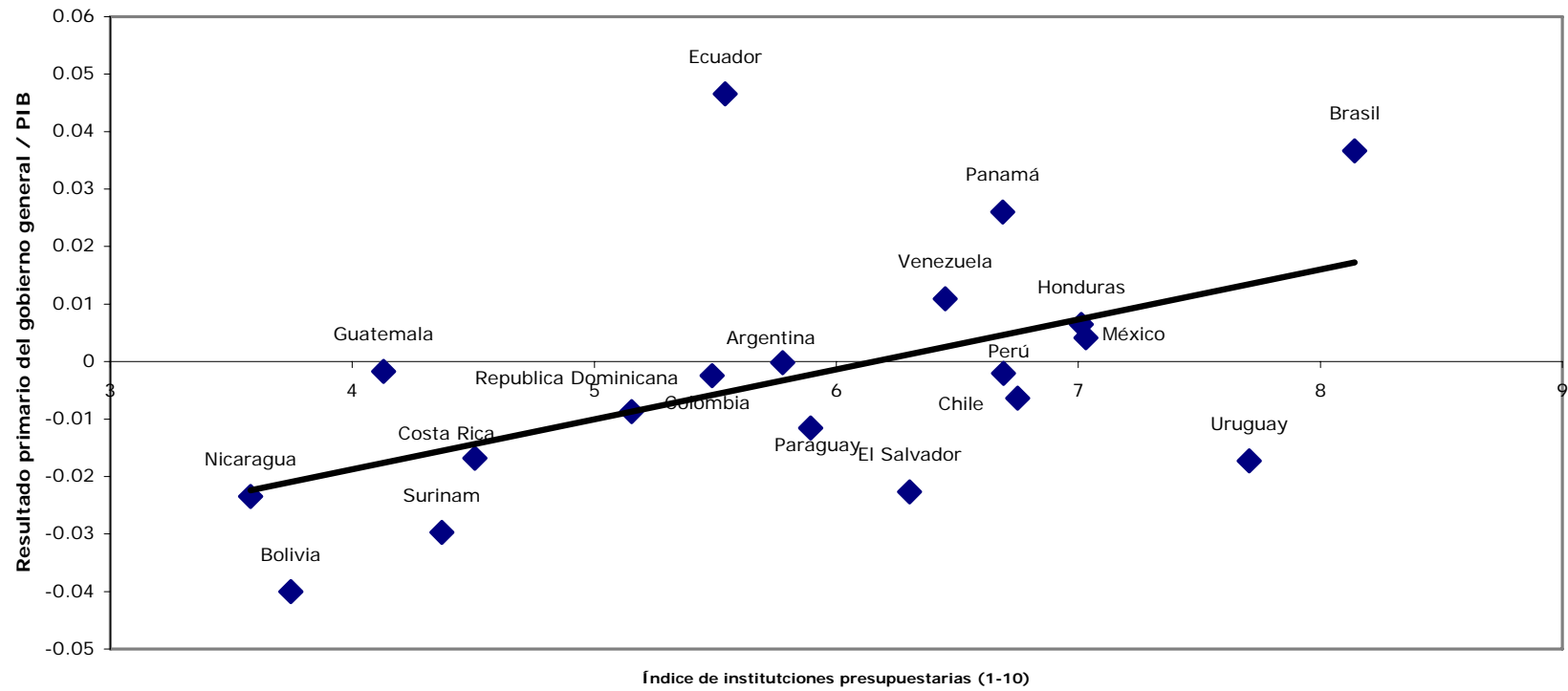
Gráfico 2. Contribuciones al cambio en la deuda pública 2002-05 (porcentaje del PIB)



Nota: Los cálculos incluyen Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Singh (2005).

Gráfico 3. Instituciones presupuestarias en 2000 y resultados fiscales, 2000-2002



Fuente: Filc y Scartascini (2006).

**Gráfico 4. Gasto social
(porcentaje del PIB)**

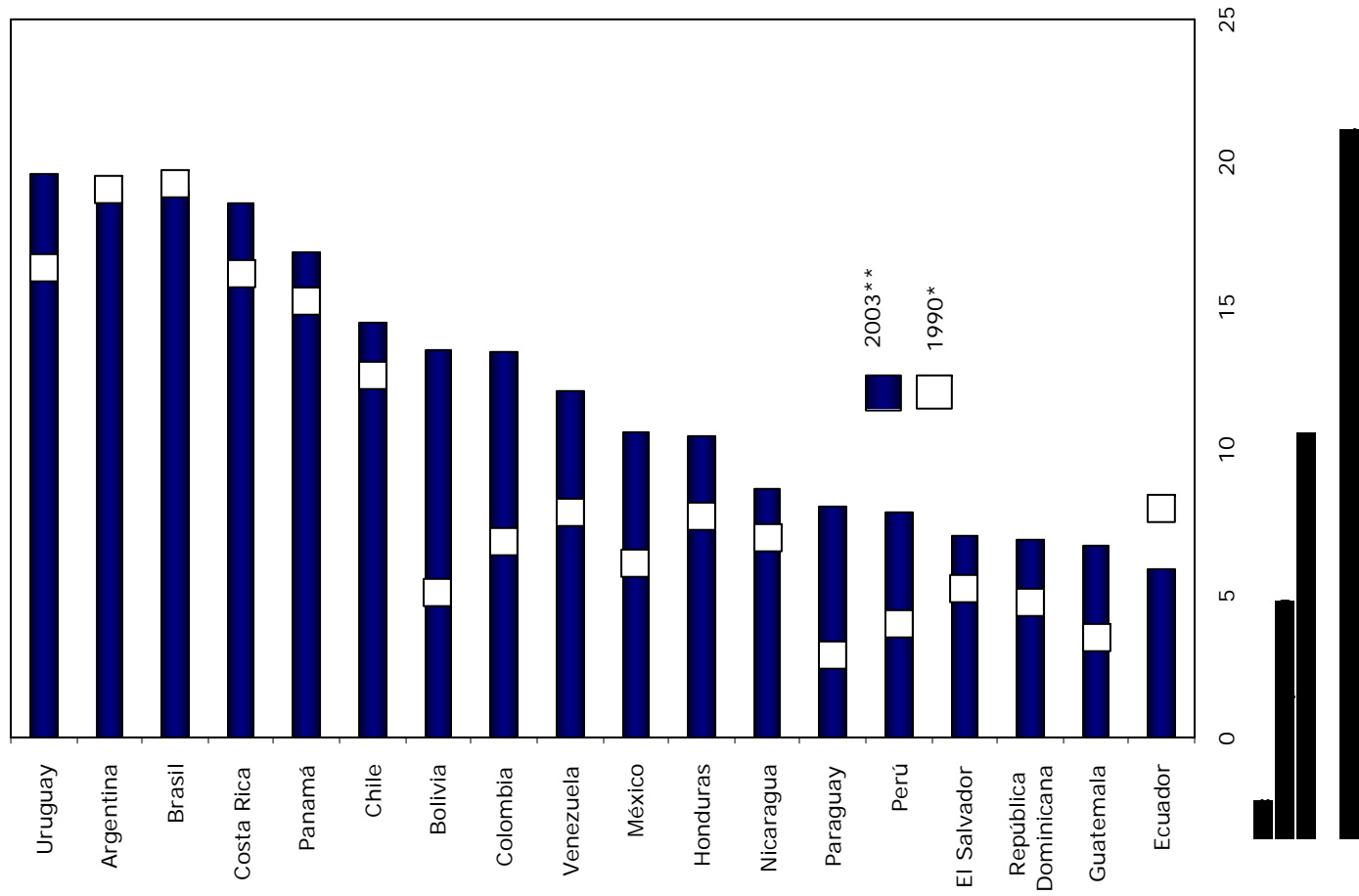
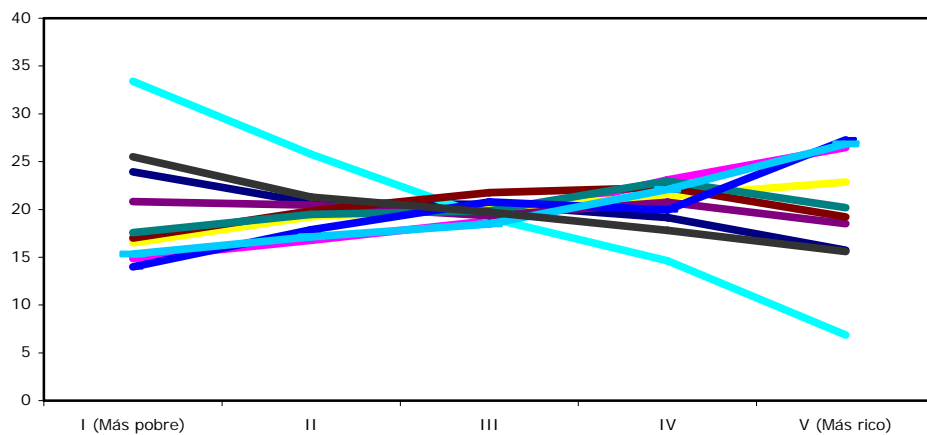


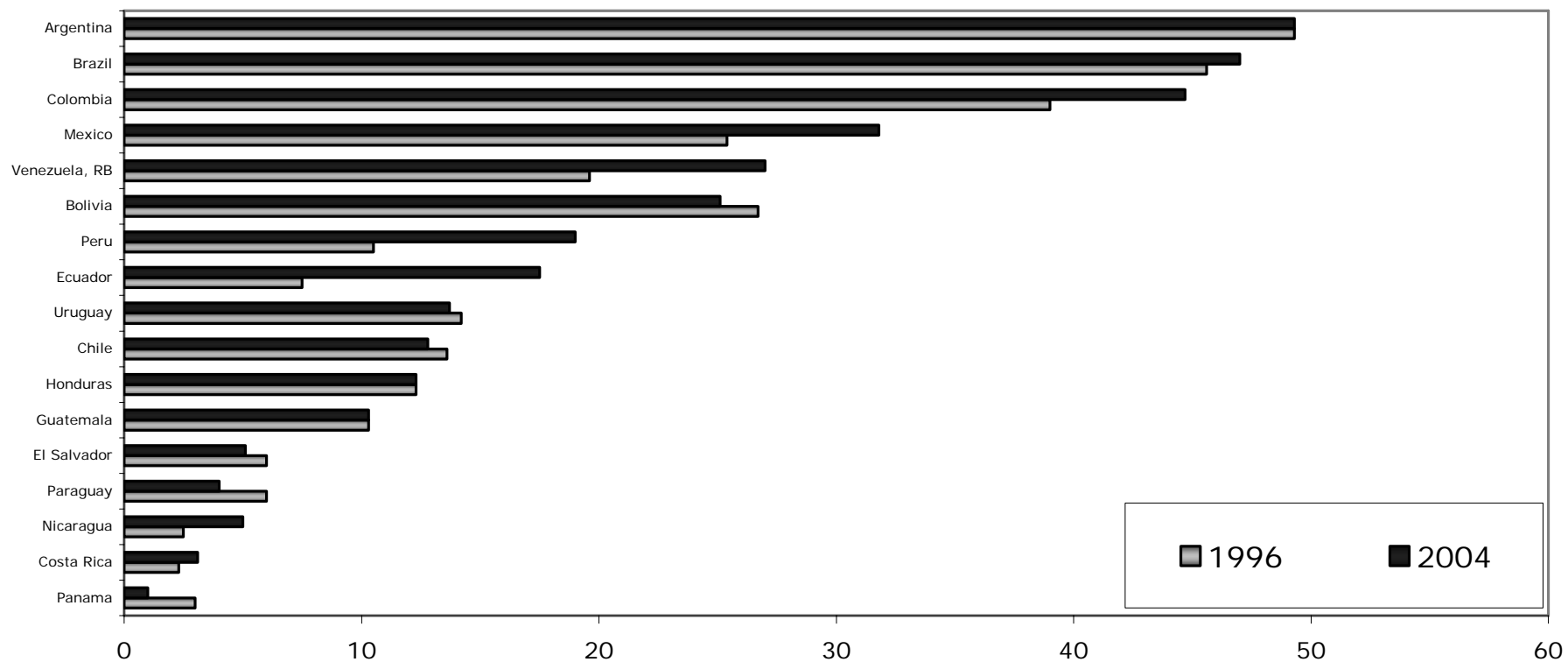
Gráfico 5. Distribución del gasto social (en educación y salud) por quintiles de ingreso



■ Argentina 1998 ■ Bolivia 2002 ■ Brasil 1997 ■ Chile 2003 ■ Colombia 2003
■ Guatemala 2000 ■ México, 2002 ■ Nicaragua, 1998 ■ Perú, 2000 ■ Uruguay 1998

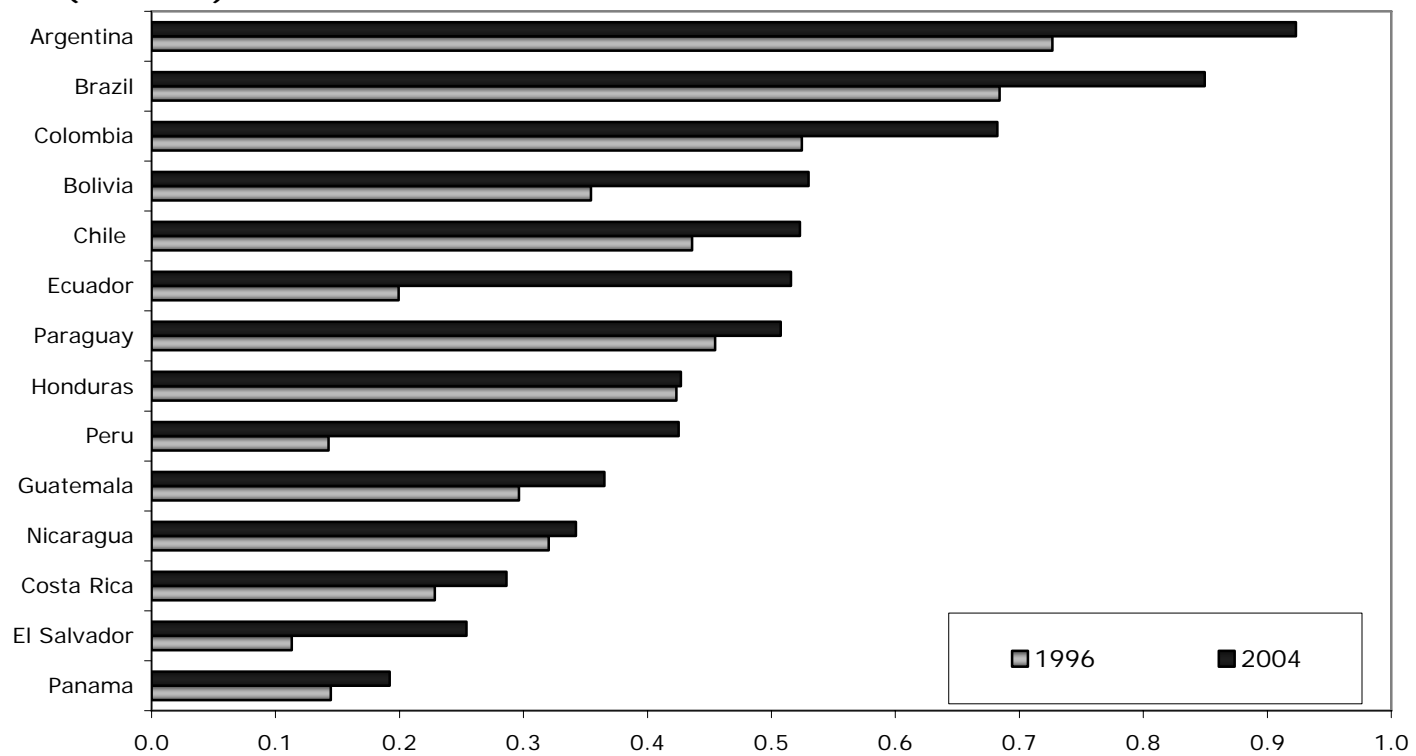
Fuente: Rey de Marulanda, Ugaz, y Guzmán (2005). Nota: Incluye educación y salud, solamente.

Gráfico 6. Descentralización del gasto público
 (Gasto subnacional/ gasto nacional, porcentajes)



Fuente: Daughters y Harper (2006).

**Gráfico 7. Índice de madurez del proceso de descentralización
(escala 0-1)**



Fuente: Daughters y Harper (2006).

Cuadros

Cuadro 1. Instituciones Presupuestales

	Reglas Fiscales			Reglas Jerárquicas					Transparencia		
	¿Hay límites numéricos?	¿Hay marco multianual?	¿Hay fondo de estabilización?	¿Hay restricciones al poder del legislativo?	El legislativo no puede incrementar el gasto	El legislativo sólo puede incrementar el gasto si identifica nuevas fuentes de financiarlo	¿Hay límites al gasto por ministerio?	¿El ministro de finanzas tiene la última palabra en la negociación con el gabinete?	¿Puede la autoridad central del presupuesto retener los fondos asignados?	¿Hay una cuenta única?	¿Hay una ley de transparencia fiscal?
Argentina	G, D, S	Sí	Sí	Sí		X	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Bolivia	D			No			Sí	No	No	Sí	No
Brasil	G,S	Sí		Sí		X	Sí	Sí	Sí, pero 1/	Sí	Sí
Colombia	D, S	Sí	Sí	Sí	X		Sí	Sí	Sí, pero 2/	Sí	Sí
Chile	G, D, S		Sí	Sí	X		Sí	Sí	Sí, pero 1/	No	Sí
Costa Rica				Sí		X	Sí	Sí	Sí, pero 1/	Sí	No, pero 4/
Ecuador	G, D, S	Sí	Sí	Sí	X		Sí	Sí	No	Sí	Sí
El Salvador	G			Sí	X		Sí	Sí	Sí	Sí	No, pero 4/
Guatemala		Sí		No			No	No	No	Sí	No
Honduras	S	Sí		Sí		X	Sí	No	Sí	Sí	No
México	G, D, S	Sí	Sí	Sí		X	Sí	Sí	Sí, pero 1/	No	Sí
Nicaragua		Sí		Sí		X	Sí	Sí	Sí, pero 1/	No	No, pero 4/
Panamá	D, S	Sí, pero 5/		Sí		X	Sí	No	Sí, pero 1/ 2/	No	Sí
Paraguay	D, S	Sí		No			Sí	Sí	No, pero 3/	Sí	No
Perú	G, D	Sí	Sí	Sí	X		No		No	Sí	Sí
Rep. Dom.	G			Sí			Sí	Sí	Sí, pero 1/	No	Sí
Uruguay	G, S	Sí		Sí	X		Sí	Sí	Sí, pero 2/ 3/	Sí	No
Venezuela	G, S	Sí	Sí	Sí	X		Sí		No, pero 3/	Sí	No

Notas:

G es límite al gasto, D es límite al déficit, S es límite al saldo de deuda.

1/ No cuando ya se han asumido las obligaciones legales en nombre del estado.

2/ Con aprobación de la legislatura

3/ Con aprobación de la legislatura, una vez asumida la obligación legal

4/ No hay una ley de transparencia pero sí regulaciones de publicación de la información.

5/ No ha entrado en vigencia.

Fuente: Filc y Scartascini (2006).

Cuadro 2. Tasa de impuesto en 1985, 1995 y 2003

País	Renta Corporaciones (tasa máx.)			Renta Personas (tasa máx.)			I.V.A		
	1985	1995	2003	1985	1995	2003	1985	1995	2003
Argentina	33%	30%	35%	45%	30%	35%	18%	21%	21%
Bolivia	30%	25%	25%	30%	13%	13%	10%	13%	13%
Brazil	45%	25%	25%	60%	35%	28%	30%	31%	25%
Chile	10%	15%	17%	50%	45%	40%	20%	18%	19%
Colombia	40%	35%	35%	49%	35%	35%	10%	14%	16%
Costa Rica	50%	30%	30%	50%	25%	25%	10%	10%	13%
República Dominicana	49%	25%	25%	73%	25%	25%	6%	8%	16%
Ecuador	40%	25%	25%	40%	25%	25%	10%	10%	12%
Guatemala	42%	25%	31%	48%	30%	25%	7%	7%	10%
Honduras	46%	40%	25%	46%	46%	30%	5%	7%	12%
Jamaica	45%	33%	33%	57%	25%	25%	0%	13%	15%
Mexico	42%	34%	34%	55%	35%	40%	15%	15%	15%
Panama	50%	45%	30%	56%	56%	30%	5%	5%	5%
Peru	55%	30%	30%	50%	30%	27%	11%	18%	18%
Paraguay	30%	30%	30%	30%	0%	0%	n.a	10%	10%
El Salvador	35%	25%	25%	60%	30%	30%	n.a	13%	13%
Trinidad and Tobago	50%	38%	34%	70%	38%	35%	n.a	15%	15%
Venezuela	50%	34%	34%	45%	34%	34%	n.a	13%	17%
Promedio	41%	30%	29%	51%	31%	28%	11%	13%	15%
Mediana	43%	30%	30%	50%	30%	29%	10%	13%	15%

Fuente: Lora (2006).

Cuadro 3. Recaudos tributarios en 1985-89 y 2000-03
(Porcentajes del PIB)

Pais	Recaudo tributario total		Impuestos Directos		I.V.A.		Otros Impuestos	
	1985-1989	2000-03	1985-89	2000-03	1985-89	2000-03	1985-89	2000-03
Argentina	12.9%	18.4%	1.2%	3.8%	2.3%	6.0%	9.4%	8.6%
Bolivia	14.2%	17.4%	0.4%	2.4%	1.2%	5.7%	12.6%	9.3%
Brazil	16.0%	21.0%	4.4%	5.8%	5.5%	8.1%	6.2%	7.1%
Chile	19.2%	16.5%	3.0%	4.4%	8.6%	7.8%	7.6%	4.3%
Colombia	9.3%	13.0%	3.4%	5.1%	2.5%	5.0%	3.4%	2.9%
Costa Rica	n.a.	12.8%	n.a.	3.0%	n.a.	4.8%	n.a.	4.9%
Dominican Republic	11.6%	15.2%	2.5%	3.9%	1.3%	3.6%	7.9%	7.8%
Ecuador	16.8%	18.3%	1.6%	2.7%	2.4%	5.7%	12.8%	9.9%
Guatemala	7.9%	10.0%	1.5%	2.5%	2.2%	4.3%	4.3%	3.2%
Honduras	13.6%	16.2%	3.5%	3.5%	1.5%	5.7%	8.6%	7.1%
Jamaica	23.8%	25.3%	10.1%	10.0%	n.a.	3.9%	n.a.	11.4%
Mexico	15.6%	13.1%	4.5%	5.0%	3.2%	3.5%	7.9%	4.7%
Panama	12.1%	9.1%	5.2%	3.7%	1.4%	1.4%	5.5%	4.0%
Peru	10.8%	12.4%	2.0%	3.1%	2.0%	4.9%	6.7%	4.4%
Paraguay	8.5%	9.8%	1.3%	1.7%	n.a.	4.2%	n.a.	3.8%
El Salvador	12.3%	11.0%	2.6%	3.2%	3.2%	5.9%	6.6%	1.9%
Trinidad and Tobago	24.0%	21.0%	9.7%	7.5%	n.a.	3.9%	n.a.	9.5%
Venezuela	16.2%	11.5%	11.5%	4.2%	n.a.	4.4%	n.a.	2.9%
Promedio	14.4%	15.1%	4.0%	4.2%	2.9%	4.9%	7.5%	6.0%

Nota: No incluye seguridad social.

Fuente: Lora (2006).