

Autonomía tributaria subnacional en América Latina: una mirada metropolitana¹

*Documento para la II Reunión General de la Red Gobernanza Metropolitana.
12 y 13 de noviembre de 2018, Colegio de Jalisco, Zapopan, Jalisco.*

Juan Pablo Jiménez (CEPAL) e Ignacio Ruelas (CREFAL)²

nachoruels85@gmail.com

Twitter: @ruelas_ignacio

Resumen/abstract:

Con el avance de los procesos de descentralización en los países de América Latina, ha quedado cada vez más en evidencia la debilidad de los sistemas tributarios de los gobiernos subnacionales de la región. Se han descentralizado responsabilidades por el lado del gasto público, pero lejos ha quedado el fortalecimiento de las capacidades fiscales en el ámbito subnacional. Esta discusión se ha desarrollado, asimismo, conceptualmente de manera un tanto laxa, tomando en cuenta únicamente criterios de administración tributaria (monto recaudado) y no facultades y potestades subnacionales en materia de creación y modificación de tasas y bases gravables.

Es en este contexto, que el objetivo del presente artículo es demostrar que la falta de capacidades fiscales y de autonomía de los gobiernos subnacionales no obedece solo al esfuerzo fiscal, sino también a la forma en que están diseñados el marco institucional y los

¹ La mayor parte de este trabajo se basa en un documento recientemente publicado en FEDEA: <http://documentos.fedea.net/pubs/dt/2018/dt2018-10.pdf>. Se agradecen los comentarios a versiones previas de Giorgio Brosio, Angel de la Fuente, Michael Hanni, Angel Melguizo, Andrés Muñoz, Andrea Podestá, Alberto Porto, Ernesto Rezk, Javier Suarez Pandiello, Jan Werner y de los participantes de la Jornada sobre Financiación Territorial (Madrid, España) y del 21 Seminario de Federalismo Fiscal (Rosario, Argentina) a una versión preliminar de este artículo.

² El documento se trabajó perteneciendo ambos autores a la División de Desarrollo Económico, CEPAL. Las opiniones acá vertidas no representaron ni representan a la Institución y son de exclusiva responsabilidad de los autores.

mecanismos de coordinación intergubernamental entre los niveles de gobierno. Para ello, se recurre a una metodología cualitativa, que parte conceptualmente por considerar como ingresos subnacionales propios a aquellos tributos sobre los cuales los gobiernos subnacionales tienen potestades discrecionales para determinar su carga impositiva sobre los ciudadanos. Dada su importancia, se incorporan en el análisis de autonomía los distintos sistemas de coparticipación de ingresos tributarios de los países. En sección aparte se explora esta misma metodología para el caso de gobiernos metropolitanos, en donde suelen superponerse facultades y responsabilidades multinivel.

En términos generales, los resultados muestran que la autonomía de los gobiernos subnacionales queda reducida debido a la asignación de bases gravables asignadas por instancias superiores de gobierno -o incluso en la misma Constitución-, tasas mínimas y máximas establecidas en las mismas constituciones o en leyes complementarias, así como escaso poder de influencia en la distribución de los recursos provenientes de los sistemas de coparticipación.

Palabras clave: autonomía tributaria subnacional, gobiernos subnacionales, impuestos subnacionales, transferencias intergubernamentales

Nota biográfica:

Ignacio Ruelas Ávila es economista por la Universidad Autónoma de Aguascalientes (México) y Magíster en Políticas Públicas por la Universidad de Chile (programa conjunto del Departamento de Economía de la Facultad de Economía y Negocios, y la *Harris School of Public Policy Studies* de la Universidad de Chicago). Fue Director de Presupuesto del Gobierno de Jalisco, México. Fue asesor en temas presupuestarios en la Cámara de Diputados de Chile durante el periodo 2014-2017. Del 2015 al 2018 (julio) trabajó como consultor e investigador en temas de política fiscal en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, Naciones Unidas) con sede en Santiago de Chile. Ha participado en proyectos y publicaciones sobre política fiscal en América Latina, endeudamiento subnacional, tributación y autonomía subnacional, concentración del ingreso, gasto público y gobernanza de los recursos naturales no renovables. Actualmente es Coordinador de Asesores en el Centro de Cooperación Regional para la Educación de Jóvenes y Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL)

I. Introducción

La forma en que se financie la provisión de servicios y bienes públicos y su asignación entre niveles de gobierno es un tema central para lograr un sistema intergubernamental sano y estable y un proceso de descentralización sostenible. Dado que los gobiernos subnacionales suelen contar con distintos instrumentos para financiar sus responsabilidades de gasto público, el nivel de financiamiento y la forma en que se combinen estos diferentes instrumentos va a determinar en gran parte el resultado de estos procesos.

Con el propósito de analizar un aspecto de esta problemática, en este trabajo se describe y analiza la estructura de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales de América

Latina y el espacio con el que estos gobiernos cuentan para fijar y modificar las tasas y las bases fiscales. Es así que se analiza la autonomía fiscal de algunos países seleccionados, siguiendo para ello la metodología propuesta por OECD (1999), Blochliger y King (2006), Blochliger y Petzold (2009), Blochliger y Nettley (2015).

El artículo se desarrolla siguiendo la siguiente estructura. En la segunda sección se describe de manera general la evolución del nivel y estructura del financiamiento subnacional en América Latina, tomando la definición más laxa de ingresos propios subnacionales, donde se muestra que los países de esta región por lo general enfrentan altas asimetrías verticales, reflejadas principalmente en la alta importancia relativa que han adquirido las transferencias intergubernamentales dentro de la composición de ingresos. En la tercera parte se discute metodológicamente la medición de la autonomía tributaria, definiéndola a partir de la capacidad de los gobiernos subnacionales para fijar y modificar alícuotas y bases gravables, y describiendo la taxonomía propuesta. En la cuarta parte se intenta describir detalladamente la legislación de los impuestos subnacionales analizados para la construcción del indicador de autonomía. En la quinta parte se analiza la autonomía tributaria de acuerdo con los montos recaudados y la asignación categórica de los tributos.

La sexta parte contiene un análisis adicional de la autonomía fiscal, agregando para ello los ingresos provenientes de los distintos sistemas de coparticipación de ingresos; esta adición se debe a que estos fondos se componen prácticamente de ingresos tributarios. La pregunta a contestar, en este caso, es cual es el poder de los gobiernos centrales y subnacionales para modificar los sistemas de distribución de impuestos. En la séptima parte, se aplica la metodología a la estructura de financiamiento de las grandes ciudades, tomando para ello el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Distrito Capital de Bogotá, la Ciudad de México y la Prefectura de Sao Paulo. Al final se comentan los resultados y se plantean algunos desafíos metodológicos y de política.

II. La autonomía tributaria en el marco de una alta asimetría vertical: una mirada general a los países de América Latina

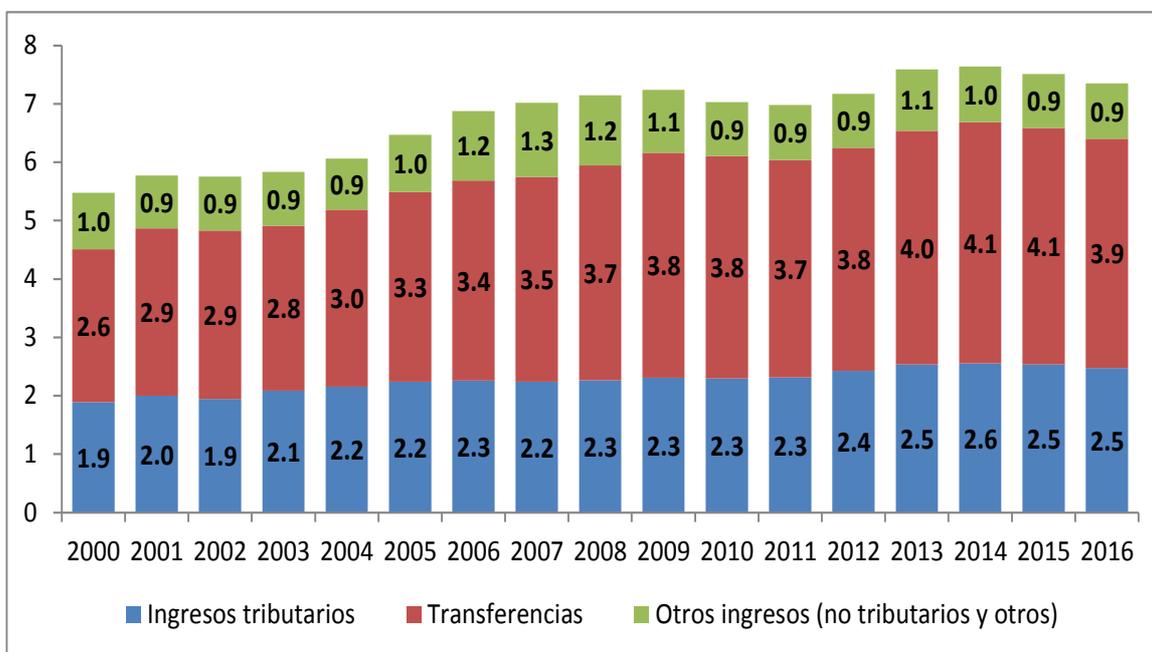
En las últimas décadas, se ha observado en América Latina el afianzamiento de una gradual y clara tendencia hacia la descentralización fiscal desde el gobierno central hacia niveles inferiores de gobierno (Rezende y Veloso, 2012). Este proceso, en sus diferentes períodos, se dio principalmente vía gasto público (en lugar de los ingresos); no obstante la situación es bastante heterogénea entre países. Sumado a esto, la forma en cómo los gobiernos subnacionales financien sus responsabilidades (asignadas) de gasto es una preocupación clave. Este financiamiento es logrado mediante tres modalidades: a) generación de recursos propios, ya sean tributos u otros ingresos no tributarios (regalías, tasas municipales, derechos, etc.); b) las transferencias intergubernamentales, y c) mediante endeudamiento, o una combinación de las tres alternativas.

Debe aclararse que, en sentido estricto, se define a los ingresos subnacionales propios como aquellos tributos en que los gobiernos subnacionales tienen potestades discrecionales para determinar la carga impositiva sobre los ciudadanos (Brosio y Jiménez, 2012). Esta potestad puede ser ejercida por tres instrumentos diferentes: administración tributaria, fijación de alícuota impositiva y determinación de la base

imponible, como se verá en secciones posteriores de este artículo. No obstante, en esta sección se ha trabajado con una definición más laxa de recursos propios, observando una combinación de estas tres dimensiones (Gómez Sabaini y Jiménez, 2011).

Como se puede observar en el siguiente gráfico, los ingresos fiscales totales de estos gobiernos han crecido sostenidamente hasta el año 2014, registrando una caída en los dos últimos años. El aumento se debe fundamentalmente a la importancia creciente que han tenido las transferencias provenientes desde los gobiernos centrales y no tanto al incremento de los recursos tributarios propios de los niveles intermedios y locales. En promedio, las transferencias totales aumentaron del 2.6% del PIB en el año 2000 a un 3.9% en 2016, en tanto que los ingresos tributarios subnacionales apenas pasaron del 1.9% del PIB al 2.5% durante el mismo periodo.

Gráfico 1. América Latina (10 países): Evolución de los ingresos fiscales subnacionales (En porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración con cifras oficiales de CEPAL.

Nota. La muestra de gobiernos subnacionales está compuesta por la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México, el Perú y el Uruguay.

En los siguientes gráficos puede observarse la estructura actual de financiamiento de los gobiernos subnacionales en los países latinoamericanos, agrupado en gobiernos intermedios y locales. El primer hecho a resaltar lo constituyen las diferencias encontradas entre los países bajo análisis, en los ingresos fiscales disponibles en los dos niveles de gobierno.

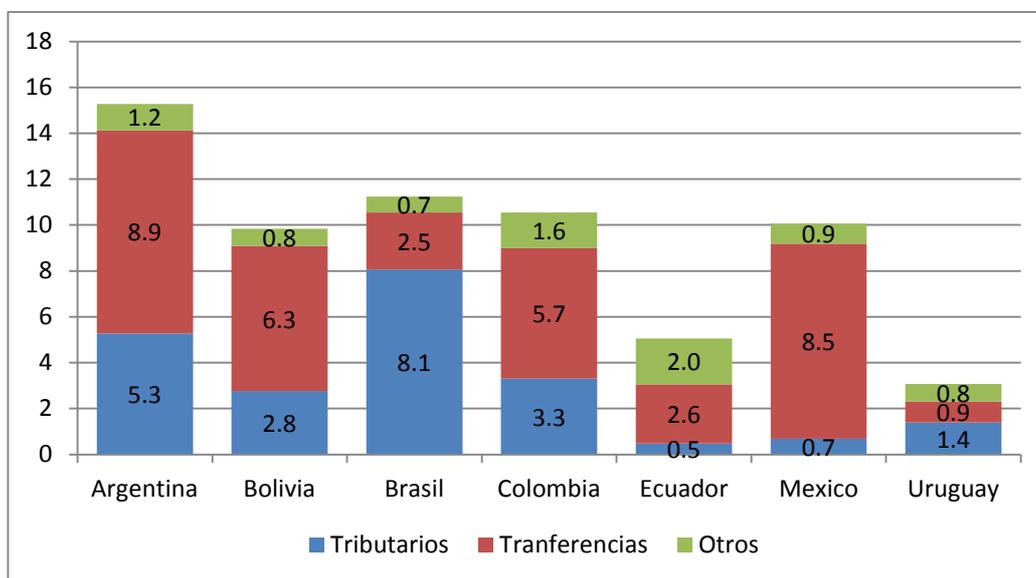
Mientras que los gobiernos intermedios en el caso de Argentina disponen de alrededor del 15% del PIB de ingresos fiscales, en el caso de Bolivia, Brasil, Colombia y México cuentan con cerca del 10% del PIB. Los gobiernos intermedios de Ecuador apenas superan el 5% del PIB y los ingresos fiscales de los departamentos de Uruguay se ubican alrededor del

3% del PIB. Los gobiernos locales de los países analizados, disponen de menos ingresos fiscales en general, salvo en el caso de los municipios de Brasil que cuentan con ingresos que rondan el 9% del PIB.

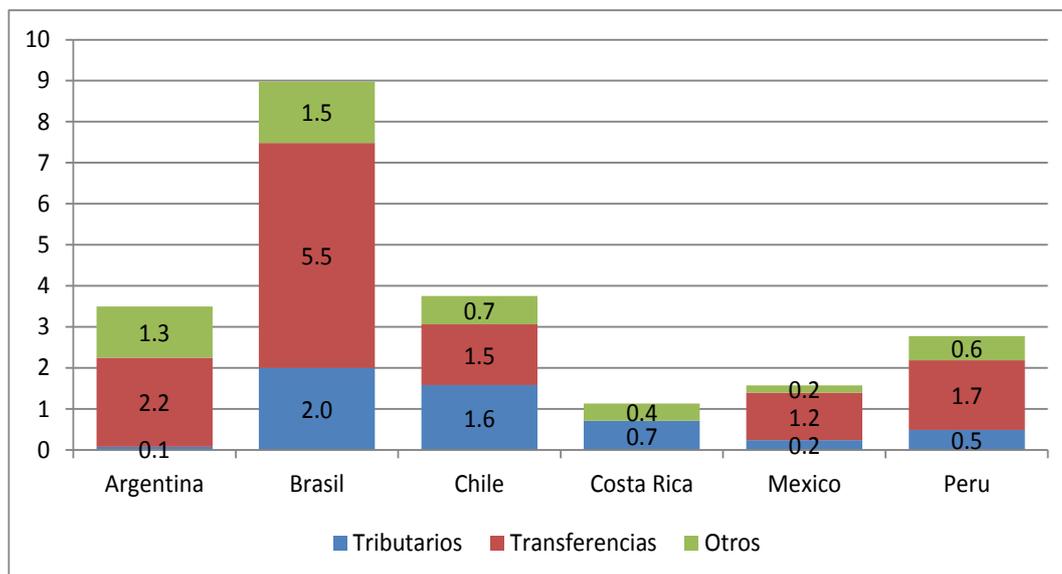
También el peso relativo que poseen los recursos tributarios dentro del total de ingresos percibidos por estos niveles de gobierno resulta diferente. Al respecto, puede comprobarse que los estados y municipios de Brasil obtienen más de la mitad de sus ingresos a partir de la recaudación tributaria, lo que representa más del 10% en términos del PIB.

Grafico 2. Composición de ingresos fiscales de los gobiernos subnacionales de América Latina, por tipo de cobertura institucional 2016 (En porcentaje del PIB)

a) Gobiernos intermedios



b) Gobiernos locales



Fuente: elaboración con cifras oficiales de CEPAL.

Nota. La muestra de gobiernos subnacionales está compuesta por la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México, el Perú y el Uruguay. La muestra de gobiernos locales está compuesta por la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, México y el Perú.

Resulta particular el caso de Chile, donde los recursos tributarios de los municipios representan casi el 50% de sus ingresos totales. Sin embargo, vale notar que en este país la preponderancia de los recursos propios como fuente principal de ingresos subnacionales posee dos componentes: los ingresos propios permanentes y los ingresos provenientes del Fondo Común Municipal (FCM). Dado que este último es un mecanismo de igualación horizontal entre municipios y se nutre prácticamente en su totalidad (99%) de los mismos recursos tributarios recaudados por estas jurisdicciones, en este artículo se considera su influencia antes de ser distribuido, o sea se clasifica dentro del conjunto de recursos propios disponibles para reflejar mejor la potencialidad de los mismos en materia de financiamiento subnacional³.

Por el contrario, en el resto de los países bajo análisis la principal fuente de recursos públicos de los gobiernos subnacionales proviene del sistema de transferencias que cada sistema de relaciones intergubernamentales implementa para complementar el financiamiento de las responsabilidades de gastos subnacionales, es decir la provisión de bienes y servicios públicos a sus ciudadanos. Los sistemas de transferencias intergubernamentales de países como Argentina y México aportan alrededor de 10% del PIB en concepto de transferencias hacia los niveles inferiores de gobierno.

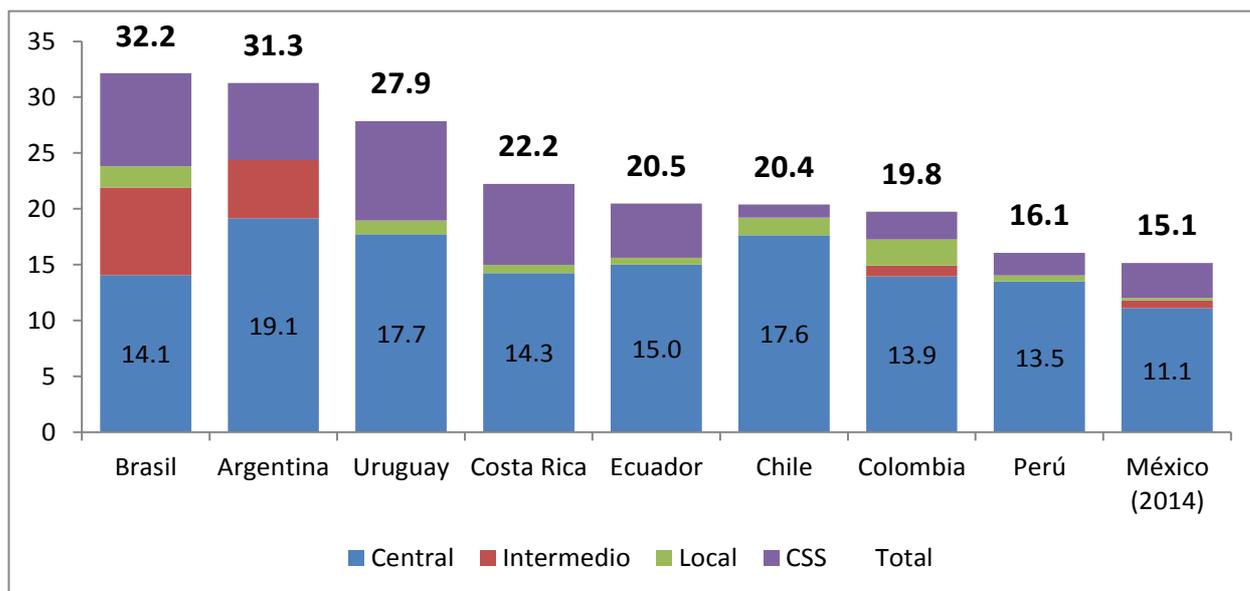
En los casos de Colombia y Ecuador, esta fuente de ingresos subnacionales representa 5.7% y un 2.6% del PIB respectivamente, mientras que en Brasil estos recursos suman alrededor del 8% del producto, considerando de manera agregada ambos subsectores institucionales (local e intermedio).

En lo que corresponde a Perú y Uruguay, las transferencias ascienden a 1.7% y 0.9% del PIB respectivamente, con un peso relativo superior al 50% y al 24% dentro de cada una de sus respectivas estructuras de ingresos fiscales.

En términos generales, la asignación de potestades tributarias entre niveles de gobierno muestra un fuerte sesgo hacia los gobiernos centrales, mientras que los subnacionales registran una importancia significativamente menor en la estructura de ingresos de los respectivos sectores públicos, si bien ha estado sujeta a las particularidades propias de cada país. En el siguiente gráfico se intenta ilustrar esta asimetría, a partir de la composición de los ingresos totales del Gobierno General, sumando gobiernos centrales, intermedios, locales y contribuciones a la seguridad social, como porcentaje del PIB.

Gráfico 2. Composición de los ingresos tributarios totales del Gobierno General, 2016 (En porcentaje del PIB)

³ Para más detalle sobre el Fondo Común Municipal (FCM), véase BID-CEPAL-CIAT-OECD, Estadísticas Tributarias en América Latina (2017).



Fuente: elaboración con cifras tomadas de OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2018.

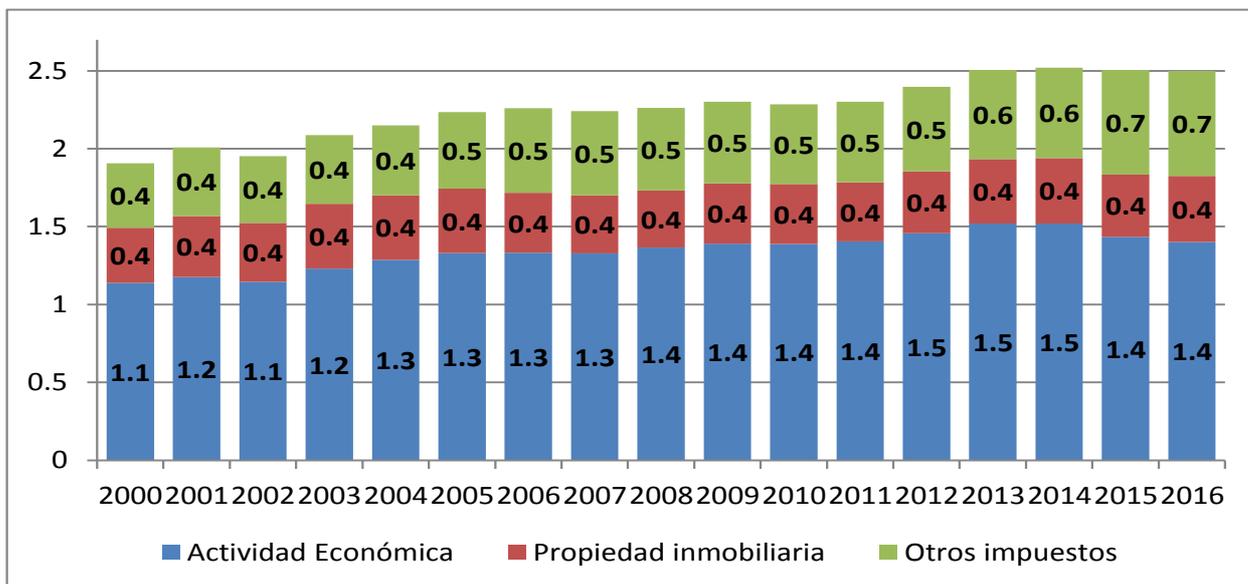
El análisis de la composición de los ingresos tributarios desde una perspectiva de gobierno general, deja en evidencia la dispar y mayoritariamente escasa participación de los gobiernos subnacionales en la recaudación total de los países latinoamericanos. La excepción la constituye Brasil, en donde los estados y los municipios poseen conjuntamente más del 30% de la recaudación total (9.7% del PIB). En un segundo grupo de países se encuentran Argentina y Colombia, en los cuales los niveles subnacionales aportan aproximadamente el 15% de la recaudación total.

Sin embargo, en el resto de los países, los gobiernos subnacionales aportan poco a la estructura de los recursos tributarios. De este modo, en estos países la recaudación tributaria subnacional representa, en promedio, entre el 2% y el 7% de los ingresos tributarios totales de cada país.

Se observa además que la recaudación tributaria de los gobiernos subnacionales en los países de la región ha crecido muy poco durante los últimos diez años (lo que contrasta con los ingresos fiscales a nivel de gobierno central). Esta pobre evolución se relaciona con la debilidad en el nivel y la estructura de la imposición subnacional, que a su vez tiene relación con las bases tributarias disponibles por parte de estos niveles de gobierno, junto con el menor esfuerzo tributario promedio a nivel subnacional (BID-CEPAL-CIAT-OECD, 2017).

Al respecto, lo que surge claramente es que a los gobiernos subnacionales les resulta difícil aprovechar las potestades tributarias ya disponibles, como por ejemplo se observa en los magros ingresos generados por el impuesto predial en los países de América Latina. El siguiente gráfico muestra que los impuestos que gravan a la actividad económica son los que mayor peso tienen dentro de la recaudación tributaria subnacional, si bien registran un crecimiento significativamente menor que los impuestos sobre la misma base impositiva a nivel de gobierno central (BID-CEPAL-CIAT-OECD, 2018).

**Gráfico 3. Evolución de los ingresos tributarios en América Latina por base imponible
(En porcentaje del PIB)**



Fuente: elaboración con cifras de OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2018.

La muestra esta constituida por 9 países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Mexico, Peru y Uruguay.

III. Discusión metodológica sobre la medición de la autonomía tributaria

Uno de los desafíos metodológicos más relevantes en el debate sobre las relaciones fiscales intergubernamentales, es la medición de la autonomía fiscal y tributaria de los gobiernos subnacionales. Una forma habitual de medir la autonomía tributaria es a través de la suma de los ingresos propios subnacionales, definido para ello como “propio” en la medida en que sea ese nivel de gobierno quien administre y disponga de los recursos que el tributo pueda generar.

Este tipo de mediciones, en línea con la clasificación utilizada en la sección II de este artículo, dejan fuera del análisis la potestad y la discrecionalidad que estos gobiernos pudiesen tener para crear y modificar bases gravables y fijar tasas sin intervención alguna del gobierno central (Ambrosanio, M.F. y Bordignon M., 2006).

En esta sección, se propone clasificar como ingresos subnacionales propios a aquellos tributos sobre los cuales los gobiernos subnacionales tienen potestades discrecionales para determinar su carga impositiva sobre los ciudadanos. Potestad que puede ser ejercida a través de la administración tributaria, la fijación de alícuota impositiva y la determinación de la base imponible.

Para ello, se utilizará como aproximación de autonomía el grado de libertad que los gobiernos subnacionales tienen para poder llevar a cabo su política tributaria (OECD, 1999; Blochliger y King, 2006; Blochliger y Petzold, 2009; Blochliger y Nettley, 2015). Esta definición tiene en cuenta características tales como el derecho del gobierno subcentral de introducir o abolir un impuesto, establecer tasas impositivas, definir la base impositiva, o para otorgar exenciones fiscales o condonaciones a individuos y firmas. También incluye aquellos ingresos que provienen de sistemas de coparticipación, cuya tasa y base es compartida, explorando la posibilidad de que los gobiernos subnacionales incidan o no en la formula repartidora de recursos.

El indicador utilizado para este trabajo se desagrega en cinco grandes categorías de autonomía (BID-CEPAL-CIAT-OECD, 2017). La categoría “a” se alcanza si los gobiernos subnacionales tienen poder total sobre las tasas y las bases. La categoría “b” muestra la limitación de los gobiernos en cuanto a la fijación de tasas. A la categoría “c” se alude cuando los gobiernos solo tienen potestad de alterar la base, a través de deducciones y créditos. La categoría “d” analiza aquellos casos en donde las bases y tasas de impuestos son compartidas a través de sistemas de coparticipación. La categoría “e” se usa cuando no existe poder ni para modificar bases ni tasas. La categoría “f” representa impuestos no localizables.

La base analítica para este trabajo considera la siguiente taxonomía:

- a.1. Fija las tasas impositivas y cualquier exención
- a.2. Fija las tasas y exenciones, debiendo consultar antes a otros niveles de gobierno
- b.1. Fija las tasas sin límites (máximo y mínimo) impuestos por el nivel superior
- b.2. Fija las tasas según los límites impuestos por el nivel superior
- c.1. Puede establecer exenciones, pero únicamente fija las deducciones fiscales
- c.2. Puede establecer exenciones, pero únicamente fija los créditos fiscales
- c.3. Puede establecer exenciones pudiendo fijar tanto las deducciones y los créditos fiscales
- d.1. Existe un sistema de distribución de impuestos en el cual el GSN determina el reparto de los ingresos
- d.2. Existe un sistema de distribución de impuestos que solo puede cambiarse con el consentimiento de los gobiernos subnacionales
- d.3. Reparto determinado por Ley, pudiendo ser cambiado unilateralmente por el nivel superior de gobierno, pero de manera poco frecuente (menos frecuentemente que una vez al año)
- d.4. Existe un sistema de distribución de impuestos en el cual el reparto de los ingresos recaudados es determinado anualmente por el nivel superior de gobierno
- E. Otros casos en el que el GC fija la tasa y la base del impuesto subnacional
- F. Ninguna de las anteriores categorías (a,b,c y e)

La muestra para calcular la autonomía tributaria está compuesta por 5 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Se analizan en total 37 impuestos, de los cuales se toma

en cuenta el monto recaudado y su marco institucional. Con esta información, el objetivo central es construir una aproximación a la autonomía tributaria subnacional, tomando para ellos las cifras correspondientes al año 2015.

La muestra escogida permite además diferenciar los niveles de autonomía tributaria en países federales -como es el caso de Argentina, Brasil y México- y en países unitarios - como en Colombia y Chile.

Cuadro 1. Muestra de países para el análisis de autonomía tributaria

País	Tipo de gobierno	Cobertura institucional	Número de impuestos
Argentina	Federal	Intermedio	5
Brasil	Federal	Intermedio y local	10
Chile	Unitario	Local	4
Colombia	Unitario	Intermedio y local	5
México	Federal	Intermedio y local	13

Fuente: elaboración propia a partir de la información recopilada.

IV. Institucionalidad tributaria subnacional en los países bajo análisis

En línea con la metodología escogida para evaluar la autonomía tributaria de los países seleccionados, en esta sección se sintetiza la detallada revisión de las legislaciones tributarias de los países bajo análisis, con especial referencia a las potestades tributarias en términos de tasas impositivas y bases gravables.

Gran parte de los impuestos analizados se concentra en aquellos que gravan la propiedad y la producción y venta de bienes y servicios. Durante los últimos años, se han realizado detallados trabajos que describen el funcionamiento de estos impuestos subnacionales (Gómez-Sabaíni y Jiménez, 2011; Gómez-Sabaíni, Jiménez y Morán, 2017; OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2017), en cuanto a las bases gravables, la obligación que causan y la importancia relativa dentro del financiamiento subnacional.

Para el caso argentino, los impuestos clasificados dentro de los que gravan a la propiedad son el impuesto a la propiedad inmobiliaria y el impuesto a los sellos. En el caso de Brasil, esta clasificación la componen los impuestos sobre las herencias (gobiernos intermedios), el impuesto a la propiedad de vehículos automotores (intermedio), el impuesto sobre la propiedad inmueble (gobiernos locales) y el impuesto sobre la traslación de bienes inmuebles (local). Para el caso de Chile, esta clasificación la compone el impuesto territorial, que vale agregar que financia gran parte del Fondo Común Municipal. En Colombia se ubica dentro de esta categoría el impuesto predial. En el caso de México, los impuestos a la propiedad son el impuesto predial y el impuesto a las transacciones financieras y de capital, funcionando en ambos casos tanto en el ámbito estatal como local.

En cuanto a los impuestos a la producción y venta de bienes y servicios, destaca el impuesto argentino a los ingresos brutos y el impuesto sobre el uso de vehículos automotores⁴. Para el caso brasileño conforman esta clasificación el impuesto sobre la circulación de bienes y servicios (ICMS, gobiernos intermedios) y el impuesto sobre servicios (ISS). En Chile entran dentro de esta categoría principalmente las patentes municipales y los permisos de circulación. En Colombia esta categoría la componen el impuesto a la cerveza, licores, cigarrillo y registro (intermedios) y el impuesto a la industria y comercio (locales). Para el caso mexicano, esta categoría la componen básicamente los impuestos sobre servicios específicos, el impuesto a la tenencia de vehículos y los impuestos recurrentes y contribuciones de mejora.

En términos agregados, la evidencia muestra que los impuestos a la producción y venta de bienes y servicios pueden alcanzar montos cercanos o superiores al 5% del Producto Interno Bruto, como es el caso del impuesto argentino a los ingresos brutos, así como el ICMS e ISS para el caso brasileño. Los impuestos a la propiedad inmobiliaria difícilmente alcanzan el 1% del PIB, destacándose en este rubro Colombia y Chile, cuyos montos agregados son cercanos al 0.7% del PIB (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2017).

Cuadro 3. Número de impuestos analizados, por país y tipo de clasificación económica

País	Impuestos sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital	Impuestos sobre la nómina y la fuerza de trabajo	Impuestos sobre la propiedad	Impuestos sobre los bienes y servicios	Otros impuestos	Total
Argentina	0	0	2	2	1	5
Brasil	2	0	4	2	2	10
Chile	0	0	1	3	0	4
Colombia	0	0	1	2	2	5
México	0	2	4	5	2	13

Fuente: elaboración propia a partir de la información recopilada.

En Argentina, la Constitución Nacional, en su artículo 75, inciso 2, delimita las potestades tributarias entre el gobierno central y las provincias estableciendo que los impuestos indirectos son concurrentes entre ambos niveles, salvo en lo que respecta a los gravámenes de importación y exportación los cuales son exclusivamente nacionales (art. 4); mientras que los impuestos directos son exclusivamente provinciales, pero dándole la posibilidad al gobierno central de utilizarlos durante un plazo limitado y siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan (Cetrángolo y Jiménez, 2004).

⁴ Se ha tomado la clasificación utilizada en la publicación BID-CEPAL-CIAT-OECD, "Revenue Statistics in Latin America" (2018). No obstante, existen clasificaciones que incluyen al impuesto automotor en Argentina como sobre la propiedad. Para más detalle, vease CEPAL-CIAT-OECD (2011).

Para los efectos de este marco legal, se debe tener en cuenta que el Artículo 9 de la Ley 23.548 que fija las bases de la Coparticipación Federal de Recursos Fiscales, señala que la adhesión de cada provincia a este régimen se efectuará mediante una ley que disponga entre otras cosas, que se “obliga a no aplicar por sí y a que los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos, no apliquen gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos por esta Ley”.

En la práctica, la mayoría de los tributos los recauda el gobierno central y se distribuyen a través del régimen de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales. Las provincias se han quedado con cuatro impuestos principales (inmobiliario, automotor, a los sellos y a los ingresos brutos), complementando su financiamiento mediante transferencias del gobierno central y endeudamiento.

La evolución de las potestades impositivas y los grados de autonomía tributaria subnacional no pueden separarse de las disputas por el financiamiento de los diferentes niveles de gobierno (Cetrángolo y Jiménez, 2004; Porto, 2018). Partiendo de una clara separación de fuentes tributarias en los diferentes niveles de gobierno, desde mediados del siglo XIX hasta 1890⁵. Luego, entre 1890 y 1935, con la creación de impuestos nacionales sobre los consumos, que se superponían con los provinciales, se desarrolla la segunda etapa, “de concurrencia de hecho”⁶.

El régimen de coparticipación de impuestos tuvo su origen en 1935, manteniéndose hasta la actualidad con sucesivas modificaciones (Cetrángolo y Jiménez, 2004). Durante esta etapa, a partir de diversos esfuerzos de coordinación tributaria, se afectó de diversas maneras el poder impositivo provincial. Durante la década de los noventa, se sucedieron diversas iniciativas para reducir la presión fiscal sobre las empresas radicadas en las diferentes provincias de los dos tributos que se consideraban más distorsivos en términos de eficiencia: ingresos brutos y sellos. El “Pacto Federal para el empleo, la producción y el crecimiento” firmado en Agosto de 1993 por los gobiernos nacional y provinciales había establecido un cronograma para la paulatina derogación de los impuestos provinciales que recayeran sobre las actividades productoras de bienes comerciables. El posterior avance de algunas jurisdicciones en la reducción de la presión sobre sectores seleccionados de actividad motivó una reducción de alícuotas pero operada de manera muy diversa entre los diferentes sectores y provincias, aumentándose la heterogeneidad predominante. Posteriormente (Compromisos Fiscales 1999 y 2000), se iniciaron nuevas negociaciones destinadas a armonizar el sistema tributario provincial, reducir la presión sobre los sectores de actividad productores de bienes comerciables y mejorar la competitividad de la economía (Cetrángolo y Jiménez, 2004). Recientemente, en noviembre de 2017 con la firma del Consenso Fiscal entre el Gobierno Nacional y las Provincias, se retoma este sendero de reforma, estableciendo que las tasas y las bases de los impuestos más importantes –sellos, inmobiliario e ingresos brutos-, queden sujetas a límites mínimos y máximos.

⁵ El gobierno central lo hacía con recursos básicamente provenientes del comercio exterior, mientras que las provincias recurrían a impuestos sobre la producción y el consumo de bienes específicos (Cetrángolo y Jiménez, 2004).

⁶ Para un mayor desarrollo de esta historia, véase Porto (1990), Cetrángolo y Jiménez (1998) y Cetrángolo y Jiménez (2004)

En el caso de Brasil, el principal impuesto subnacional es el Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS), sobre el cual los gobiernos estatales tienen potestad plena (Arroyo, Jiménez y Mussi, 2012). Asimismo, los municipios administran y recaudan el Impuesto sobre Servicios (ISS) que grava toda prestación de servicios estipulada en la legislación que se desarrolle dentro de los límites geográficos de cada municipio. Al ser potestad exclusiva, cada municipio puede establecer la alícuota que considere oportuna con un máximo de 5% sobre la facturación (BID-CEPAL-CIAT-OECD, 2017). Adicionalmente, la Ley 7.869 de 1988 fija un impuesto sobre las ganancias de las personas jurídicas destinado a financiar la seguridad social, quedando establecido en el Artículo 6 que la administración y fiscalización de este impuesto compete a la Secretaría de Ingresos Federales (*Secretaria da Receita Federal*). Asimismo, la Constitución Federal, en su Artículo 155, establece que compete a los Estados y el Distrito Federal la imposición del impuesto a la herencia y donación de bienes o cualquier propiedad, también gravar la propiedad de vehículos y las operaciones relativas a la circulación de mercaderías y transporte. En los tres casos, el Senado Federal tiene injerencia en la fijación de tasas. Por su parte, en su Artículo 156, numerales I al III, la Constitución del mismo país señala que compete a los municipios la imposición de impuestos sobre la propiedad predial y territorial urbana, así como sobre la transmisión de bienes inmuebles. Igualmente, se agrega que compete a los municipios la imposición sobre servicios de cualquier naturaleza que no estén comprendidos en el Artículo 155, numeral II que son potestad de los gobiernos estatales. Para el caso del impuesto a la propiedad predial y sobre la transmisión de inmuebles, la Constitución mandata únicamente que sea progresivo. Para los impuestos municipales restantes, la Constitución obliga a que los límites de la tasa queden establecidos en una Ley complementaria sancionada por el Presidente de la República.

En Chile la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, señala en su Artículo 13 que el patrimonio de las municipalidades estará constituido, entre otras fuentes, por los ingresos que se recauden por los tributos que la ley permita aplicar a las autoridades comunales, comprendiéndose dentro de ellos, tributos tales como el impuesto territorial establecido en la Ley sobre Impuesto Territorial, el permiso de circulación de vehículos consagrado en la Ley de Rentas Municipales, y las patentes a que se refieren los artículos 23 y 32 de dicha ley. El impuesto territorial está reglamentado en la Ley 17.235 en donde se establecen el objeto del impuesto que son los bienes raíces, las exenciones, las tasas y el reajuste semestral de los avalúos. Las patentes municipales, por su parte, están reglamentadas en la Ley 3.063 de rentas municipales, estableciéndose que el ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria, está sujeta a una contribución de patente municipal. En el Artículo 24 de la misma Ley se fijan límites al valor por doce meses de la patente. La misma Ley señala que son derechos municipales las contribuciones por obtener concesiones, permisos o servicios de la administración local. Se destacan los permisos de urbanización y construcción cuya tasa máxima está regulada en la ley general del ramo. Por su parte, la Ley también permite que los derechos correspondientes a servicios, concesiones o permisos cuyas tasas no estén fijadas en la ley o que no se encuentren considerados

específicamente o relativos a nuevos servicios que se creen por las municipalidades, se determinen mediante ordenanzas locales.

En Colombia, todos los impuestos recaudados por los gobiernos departamentales son definidos y regulados por leyes nacionales (Ojeda Peñaranda, 2006; Sánchez Torres y otros, 2012). Los departamentos tienen poco poder para modificar la base, únicamente pueden elegir cuál de los impuestos cobrar y cómo hacerlo. La base gravable es el consumo de bienes no meritorios (cerveza, licor, tabaco), lo que permite fijar altas tasas (baja elasticidad respecto al ingreso de las personas), no teniendo alguna restricción cuantitativa para ello. Para el caso del Predial, el impuesto es municipal, estando regulado en la Ley 44 de 1990, cuyo Artículo 2 señala que la administración, recaudo y control del impuesto corresponde a los respectivos municipios; mientras que el Artículo 3 y 4 señalan respectivamente que la base del impuesto es el avalúo (o autoavalúo) catastral, y la tarifa será fijada por los concejos y oscilará entre el 1 mil y 16 mil del respectivo avalúo. La Ley 14 de 1983 regula el impuesto de industria y comercio, señalando que dicho tributo recaerá sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho. Dicha ley establece la base y los límites sobre los cuales los concejos municipales aplicarán la tarifa correspondiente.

En México, el impuesto sobre nóminas está regulado en los códigos fiscales de cada una de las entidades federativas, estableciéndose la obligación, las exenciones y las tasas que se aplican sobre ese impuesto. Recientemente, se derogó la Ley de impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos, cuyo efecto legal fue la total potestad del impuesto en las entidades federativas (Decreto 21/12/2007), lo que ha derivado en que algunos gobiernos estatales ya hayan eliminado dicho impuesto. El Artículo 115 de la Constitución, por otro lado, señala que los municipios percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de estas contribuciones. De igual forma, el mismo Artículo señala que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

V. Aproximaciones a la autonomía tributaria en América Latina

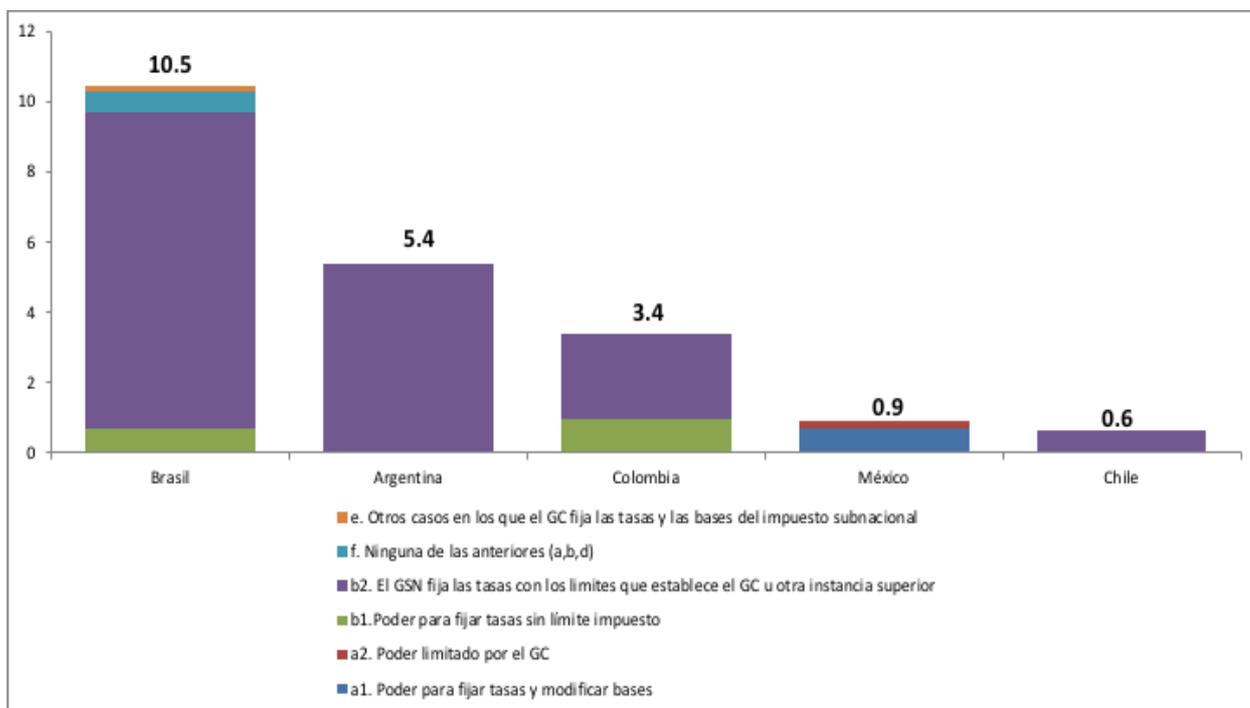
A partir de la combinación de la metodología reseñada y el marco legal antes resumido, en esta sección se muestran los primeros cálculos de la autonomía tributaria. Como se verá, el nivel de autonomía tributaria subnacional es bastante menor cuando se tiene en cuenta la capacidad de los distintos niveles de gobierno para modificar tasas y bases imponibles.

Como se aprecia en el gráfico 4, aún en los casos de los países federales más descentralizados, se observa una autonomía limitada, determinada fundamentalmente por la fijación de límites a las alícuotas impositivas, por parte del gobierno central.

En el caso argentino tanto las bases gravables subnacionales como las tasas han registrado una creciente injerencia del gobierno central. En el caso de Brasil, en la mayoría de los casos, a excepción del impuesto a la propiedad predial, los límites en las tasas están fijados en la misma Constitución, o en su defecto en leyes complementarias. En ese país, solo el 0.7% del PIB queda clasificado en el nivel más alto de autonomía mientras que la mayor parte de la recaudación queda clasificada en b.2 como Argentina. En México de igual forma, existe una parte de la recaudación subnacional que proviene de impuestos que se ajustan al nivel más alto de autonomía, cuyo monto equivale al 0.7% del PIB, explicado principalmente por el impuesto a la nómina, el predial y la tenencia de vehículos.

La recaudación tributaria en Chile, proviene de impuestos cuya tasa es fijada por el nivel central de gobierno, con un monto equivalente al 0.6% del PIB. Para el caso de Colombia un 2.4% de la recaudación tributaria subnacional corresponde a impuestos cuya tasa, de igual forma, está limitada por leyes nacionales específicas, mientras que un 1% proviene de impuestos a bienes no meritorios (cerveza, licor y tabaco), que son definidos y regulados en leyes nacionales, no obstante las tasas son definidas sin restricción cuantitativa alguna, tal como se señala en párrafos anteriores.

Gráfico 4. Composición de los ingresos tributarios subnacionales, ajustada a la clasificación de autonomía tributaria (En porcentaje del PIB)

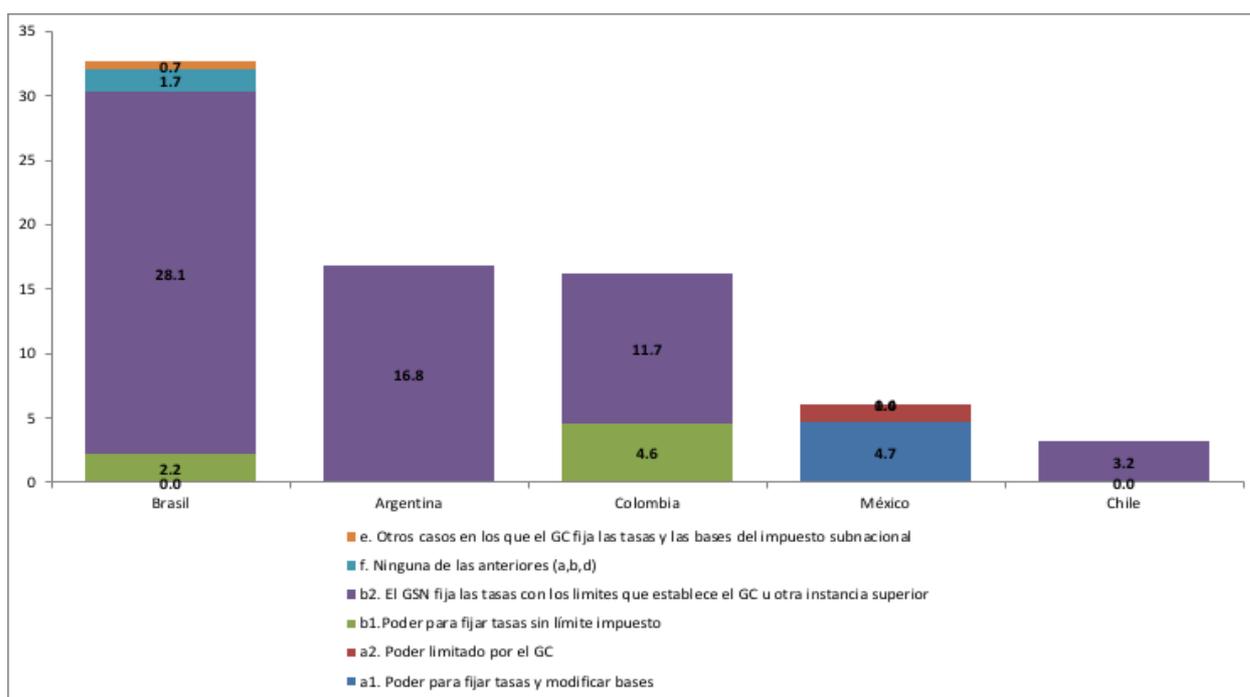


Fuente: elaboración sobre la base de la legislación de los países y con cifras provenientes de OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2018.

Otra forma de analizar la autonomía es a través del peso que la recaudación tiene sobre los ingresos tributarios del gobierno general, como se registra en el gráfico 5. Allí se resalta entonces que la autonomía tributaria relativa en Argentina, limitadas las tasas y las bases por el gobierno central, tiene un peso cercano al 17% de los ingresos totales del gobierno general. También destaca el alto peso que el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales brasileños tiene en los ingresos tributarios totales. Más del 28% de los ingresos tributarios del gobierno general de Brasil proviene del esfuerzo fiscal subnacional, con una autonomía limitada por disposiciones constitucionales y legales en lo que a la fijación de tasas se refiere. En Colombia, el 12% de los ingresos tributarios totales corresponde a impuestos subnacionales que encuentran límites en la fijación de tasas imponibles. En México, el 4.7% de los ingresos tributarios totales proviene de impuestos subnacionales cuya tasas y bases son definidas directamente por los congresos locales, sin injerencia alguna del gobierno central o el congreso nacional. En Chile, el 3.2% de los ingresos tributarios del gobierno general proviene de impuestos municipales cuya tasa y base está definida en legislaciones nacionales que pueden ser modificadas por el gobierno central.

Gráfico 5. Composición de los ingresos tributarios subnacionales, ajustada a la clasificación de autonomía tributaria

(En porcentaje del total de ingresos tributarios)



Fuente: elaboración sobre la base de la legislación de los países y con cifras provenientes de OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2018.

VI. El rol de los regímenes de distribución de impuestos en el cálculo de la autonomía: una dimensión adicional

Ahora bien, una dimensión de análisis adicional se logra si al cálculo anterior se le incluyen los distintos sistemas de distribución de impuestos (revenue sharing). Estos

sistemas, con sus particularidades, resultan de vital importancia para las finanzas subnacionales y, si bien se originan en impuestos recaudados a nivel del gobierno central, sus diferentes marcos regulatorios determinan distintos grados de autonomía, relacionada con la capacidad que pueden tener los gobiernos subnacionales de modificar el sistema de reparto.

Es decir, esta aproximación nos permitiría identificar el grado de autonomía subnacional una vez adicionados los ingresos por coparticipación, y el grado en que estos gobiernos inciden en la conformación de sus bases gravables, tasas y criterios de repartición de ingresos tributarios.

A continuación se analizarán los sistemas de distribución de impuestos que se han tomado para la muestra de países.

Los sistemas de distribución de impuestos en América Latina

Una de las características más comunes de los procesos de descentralización, es el sesgo hacia una mayor reasignación de las responsabilidades de gasto hacia los gobiernos subnacionales sin una contrapartida correspondiente de potestades y capacidades fiscales para generar los ingresos necesarios. En América Latina esta asimetría es aún más relevante y considerablemente superior comparada con la de los países de la OCDE, Europa del Este y Asia (Brosio y Jiménez, 2012; Fretes y Ter-Minnassian, 2015). Los países de América Latina han recurrido a distintos mecanismos de transferencias intergubernamentales para aminorar las asimetrías. La mayoría de los países combina criterios de distribución a través de fórmulas (*revenue-sharing*) y aportaciones con destino específico. Para los propósitos de este ejercicio, se consideran únicamente los fondos participables que están constituidos en su mayoría por ingresos tributarios.

En Argentina, la Ley 23.548 fija la conformación y distribución del Régimen de Coparticipación Federal. La masa de fondos a distribuir esta integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, salvo específicas excepciones (Ver Artículo 2o). Para su reforma, el artículo 75 de la Constitución establece que una Ley Convenio, elaborada sobre acuerdos entre el Estado y las Provincias, instituirá este tipo de regímenes, que no podrán ser modificados unilateralmente y deberán ser aprobados por las provincias.

Para el caso de Brasil, los fondos participables lo conforman el Fondo de Participación para los Estados (FPE) y el Fondo de Participación para los Municipios (FPM). El FPE (Art 157 Constitución de 1988) se constituye por 21.5% de los ingresos recaudados del impuesto a la renta y del valor agregado (IPI). La Ley Complementaria 62 de 1989 estableció los criterios para la distribución, vigentes hasta el 17 de julio de 2013, cuando se aprobó la Ley Complementaria 143, que la sustituyó. En esta Ley se fijan los criterios de distribución entre los Estados y el Distrito Federal, siendo considerados estos como beneficiarios. El FPM corresponde al 23,5% del impuesto sobre la renta y productos industrializados, impuestos que son recaudados por el gobierno federal. Es una transferencia redistributiva porque tiene como objetivo reducir las desigualdades regionales. Actualmente, al igual que el FPE, el FPM está establecido en la Constitución Federal de 1988 y reglamentado por el Decreto Ley 1881/1981. Para ambos Fondos, el Artículo 161 de la Constitución establece que corresponde a una ley complementaria

(sancionada por el Presidente de la República) definir criterios y normas sobre la entrega de los recursos. El Tribunal de Cuentas de la Unión efectuará el cálculo de las cuotas sobre los fondos de participación.

El Fondo Común Municipal (FCM) de Chile está definido por la Constitución Política de la República (Art. 122) como un “mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país”. Se conforma con la recaudación del impuesto territorial, los permisos de circulación, las patentes comerciales, las transferencias de vehículos más un aporte fiscal del Estado. Cualquier cambio al FCM, al tener inminente impacto presupuestario, requeriría del patrocinio del Presidente en turno.

En Colombia, el Sistema General de Participaciones (SGP) se constituye con los ingresos corrientes de la Nación. Se transfieren a los departamentos, distritos, municipios y resguardos indígenas en cumplimiento de los art. 356 y 357 de la Constitución Política. Una ley reglamentaria establece los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; además de incluir las disposiciones necesarias para poner en operación el SGP. Actualmente la distribución de estos recursos es competencia de la Dirección Nacional de Planeación (Decreto 1118 de 2014). Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinan a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

El Fondo General de Participaciones de México está regulado en la Ley de Coordinación Fiscal. Se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio. El Artículo 2o de esta Ley señala que la recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones⁷. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal celebra convenio con las entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichas entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale la Ley de Coordinación Fiscal, mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen. Queda en potestad de las legislaturas la adhesión al sistema, no los cambios en los criterios de distribución de los fondos.

Sobre la conformación de los sistemas de coparticipación antes descritos, de acuerdo con las legislaciones, por lo general todos se financian con ingresos tributarios. La excepción vendría a ser Colombia y México, que vale señalar que para el 2015 el 99% de los ingresos corrientes y el 87% de la recaudación federal participable, respectivamente, correspondió a ingresos tributarios.

⁷ Quedan excluidos entre otros conceptos el impuesto sobre la renta derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos a que se refiere la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos (ver Artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal)

Una característica directamente ligada a la autonomía, es el espacio institucional que estos sistemas proporcionan para que los gobiernos subnacionales incidan en la distribución de los fondos. El punto consiste en identificar si el rol de estos gobiernos es únicamente como beneficiarios, o si adquieren un papel más relevante en la negociación de la conformación y los criterios de distribución. Los marcos institucionales antes descritos, permiten inferir que solo en el caso de Argentina, los gobiernos provinciales tienen participación activa dentro de la distribución de estos ingresos, a través de la necesidad de aprobación de la Ley-Convenio citada anteriormente. Para el resto de los países, los gobiernos subnacionales son beneficiarios, requiriendo en algunos casos adherirse al sistema o crear convenios de colaboración con el gobierno central. Un cuadro resumen de lo descrito anteriormente se muestra a continuación.

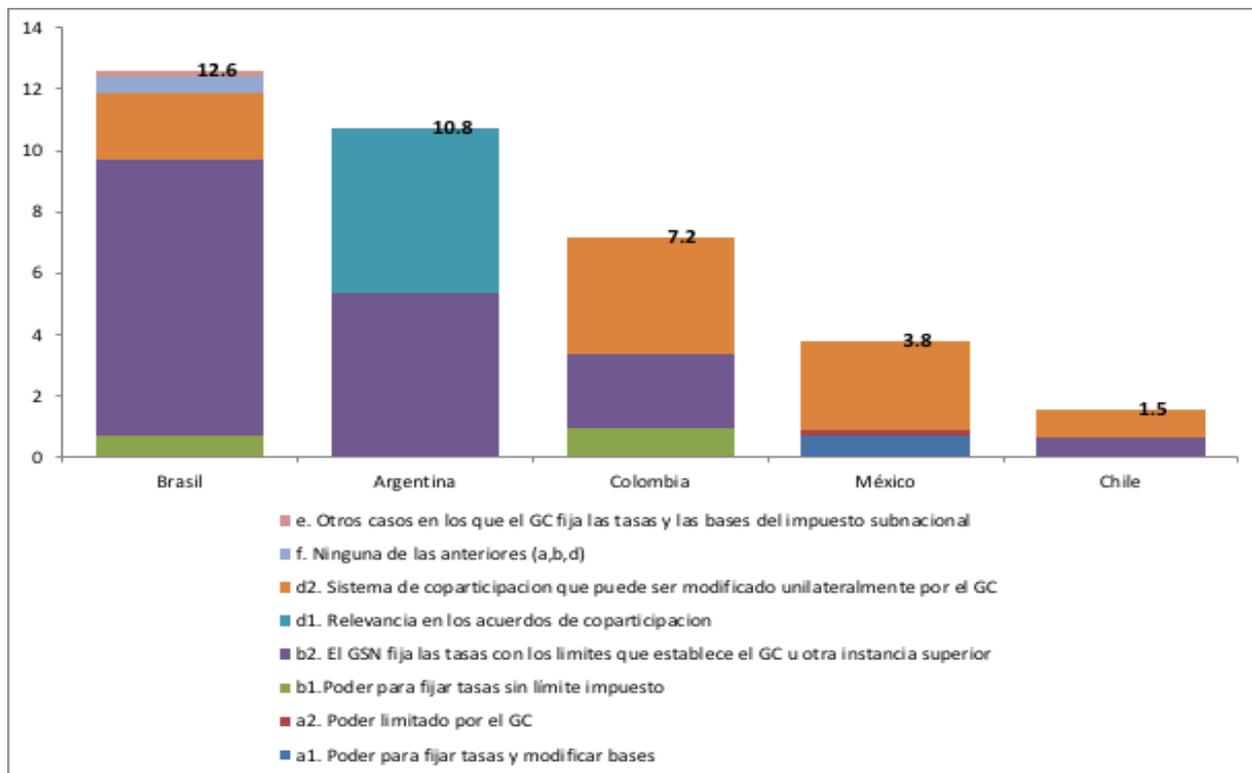
Cuadro 4. Sistemas de coparticipación de ingresos

País	Sistema de coparticipación	Conformación	Modificación de criterios de distribución
Argentina	Coparticipación Federal	Ingresos tributarios	Mediante Ley-Convenio
Brasil	FPE y FPM	Ingresos tributarios	Ley complementaria que es sancionada por el Presidente de la República
Chile	FCM	Ingresos tributarios	La facultad es del Presidente de la República.
Colombia	SGP	Ingresos corrientes de la Nación	Ley reglamentaria que emana del gobierno central
México	FGP	Recaudación federal participable	Ley de Coordinación Fiscal, emanada del gobierno central

Fuente: elaboración sobre la base de la legislación revisada.

Como se observa en el gráfico 6, incluidos los ingresos provenientes de los sistemas de distribución de impuestos, si bien los montos como porcentaje del PIB aumentan, la autonomía fiscal no aumenta de manera concomitante, ya que solo en el caso de Argentina las reformas al sistema de distribución requieren de consentimiento por parte de los gobiernos subnacionales.

Grafico 6. Composicion de los ingresos tributarios subnacionales, ajustada a la clasificacion de autonomia tributaria e incorporando los sistemas de coparticipacion (En porcentaje del PIB)



Fuente: elaboracion sobre la base de la legislacion de los paises y con cifras provenientes de OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2018 y cifras oficiales de CEPAL.

En resumen, en este análisis se refleja la débil autonomía tributaria de los gobiernos subnacionales analizados, no solo en cuanto al monto recaudado, sino que limitado en cuanto al poder que los gobiernos tienen para modificar tasas, bases gravables y recursos a distribuir.

VII. Autonomía desde una mirada metropolitana

Desafíos de las ciudades

La preocupación por el futuro global urbano, ha convertido la sostenibilidad de las finanzas públicas de las ciudades en una condición necesaria. El financiamiento es esencial para estos propósitos. Estrategias adecuadas que articulen suficiencia, autonomía, discrecionalidad y rendición de cuentas facilitarán que los gobiernos locales inviertan en mayor y mejor medida en programas sociales e infraestructura pública; condición

fundamental para mejorar la calidad de vida de las personas e impulsar el crecimiento económico.

En América Latina, esta preocupación se vuelve central para las políticas públicas, teniendo en cuenta el alto grado de urbanización imperante y los profundos desafíos en materia de superación de la pobreza y reducción de la desigualdad que aún se mantienen. Es en este contexto en que el análisis de la autonomía y la capacidad fiscal de las grandes ciudades de la región, resulta de suma relevancia debido a que refleja el alcance histórico, sociopolítico, económico, la naturaleza unitaria o federal de los países así como los desequilibrios financieros (ingreso y gasto) entre sus gobiernos locales y la interacción constante con otros órdenes de gobierno (CEPAL, 2017).

Gobernanza multinivel

Si en algún aspecto ha quedado en evidencia las fallas en -o la falta de- coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, es en el funcionamiento y la provisión de servicios públicos locales en las ciudades que han vivido procesos de urbanización exponenciales; procesos que por su naturaleza han requerido de coordinación entre los distintos niveles de gobierno (multinivel) para atender el aumento constante de las demandas y la profundización de las brechas socioeconómicas.

De acuerdo con Ter-Minassian (2016), los acuerdos de gobernanza multinivel varían entre los países. La teoría sobre el federalismo fiscal señala como características deseables para estos acuerdos la rendición de cuentas y la coordinación intergubernamental; no obstante, las discrepancias surgen en la interpretación que de estas características se realizan en cada país. En los países unitarios, por ejemplo, los gobiernos locales quedan sujetos prácticamente a los gobiernos centrales. En los federales, los gobiernos locales suelen quedar bajo jurisdicción de los gobiernos intermedios.

La delimitación y asignación de facultades legales establecidas sólo en las constituciones de los países, sin leyes secundarias que las clarifiquen, suelen abrir espacio para negociaciones y enfrentamientos legales entre las autoridades de los distintos niveles de gobierno. La correlación es clara y positiva. Entre mayor sea la ambigüedad del marco legal que gira en torno de la gobernanza multinivel, mayor será la necesidad de mecanismos efectivos de cooperación intergubernamental. Mecanismos que no obstante obligarán a las autoridades involucradas a tener en claro la disyuntiva entre los beneficios de la coordinación y los costos de perder poder de decisión.

La misma Ter-Minassian (2016), enfatiza que los acuerdos multinivel para zonas metropolitanas plantean la disyuntiva entre la proximidad (cercanía con el electorado) y los alcances de la gobernabilidad en toda la extensión de las zonas metropolitanas (disminución de externalidades, mejor uso de las economías de escala, y ámbito más amplio para políticas redistributivas). Los países muestran distintos balances entre este tipo de disyuntivas, generalmente explicados por consideraciones históricas y preferencias políticas, más que por criterios meramente económicos.

Existen tres tipos de gobernanza multinivel: fragmentación jurisdiccional, fragmentación funcional y gobierno metropolitano. Basado en lo planteado por Ter-Minassian, los tres serán brevemente explicados a continuación.

- Fragmentación jurisdiccional: cada uno de los gobiernos involucrados dentro del área metropolitana mantiene autonomía en la provisión de todos -o casi todos- los servicios dentro la jurisdicción.
- Fragmentación funcional: la provisión queda confiada a una entidad pública o a un gobierno distrital creado especialmente, con la finalidad de asegurar la coordinación y explotar las economías de escala en la provisión de servicios públicos.
- Gobierno metropolitano: la mayoría de los servicios públicos son proporcionados por un gobierno cuya jurisdicción corresponde a toda el área metropolitana, incluyendo en este marco a todos los gobiernos locales localizados dentro de esta área.

Tal como se observa, suele predominar una visión de la gobernanza multinivel orientada hacia la provisión de servicios públicos, pero no en lo referente a su financiamiento. Este problema es ilustrado claramente con lo que sucede en Sao Paulo. En esta jurisdicción los municipios cuentan con un estatus legal similar al de los estados; por lo mismo, no existe instrumento legal que comprometa a los municipios a cooperar en una estructura multinivel (Bahl y Linn, 2014). Se han creado incluso empresas públicas metropolitanas para proveer servicios específicos, como es el caso concreto del transporte. En 2011, además, se estableció una ley que establece mecanismos de coordinación multinivel en lo que se refiere a planeación, uso de la tierra, transporte, vivienda, saneamiento y cuidado del medio ambiente. Si bien en el último caso se creó un fondo de desarrollo regional para los propósitos señalados, las capacidades fiscales y el poder tributario de los municipios se ha mantenido, evidenciando con ello disparidades y debilidades en la gestión financiera de los gobiernos.

Ciudades tomadas en cuenta

Con el objetivo de analizar la autonomía tributaria en un entorno que presenta situaciones específicas, que requieren distintos tipos de coordinación multinivel, en este trabajo se analizan cuatro de las consideradas grandes ciudades de América Latina: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), el Distrito Capital de Bogotá, la Ciudad de México y la Prefectura Municipal de Sao Paulo. En las cuatro ciudades el tamaño de la población es cercano o supera marcadamente a los 10 millones de habitantes. Razón que explica los distintos desafíos que enfrentan los gobiernos en materia de gasto público y financiamiento.

Cuadro 5. Ciudades tomadas en cuenta para el análisis de autonomía tributaria

Ciudad	Población
Bogotá, Distrito Capital	9,968,000
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	15,334,000
Ciudad de México	21,157,000
Prefeitura Municipal de São Paulo	21,571,281

Fuente: elaboración propia con cifras de CEPAL (2017).

Los gobiernos de estas ciudades, por lo general, tienden a contar con facultades y responsabilidades de un gobierno intermedio o superior, e incluso para su funcionamiento se han creado instrumentos legales especiales que limitan y facultan su accionar dentro de la jurisdicción correspondiente. En contraste, es poco el espacio que se ha creado para que estos mismos gobiernos cuenten con el poder de crear y modificar bases y tasas gravables. En CEPAL (2017), por cierto, se realiza un análisis integral en donde se discuten las responsabilidades y las contrapartidas de financiamiento que enfrentan este tipo de ciudades⁸.

Marco legal de sus ingresos tributarios

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con un Código Fiscal que rige respecto de la determinación, fiscalización, percepción de todos los tributos y aplicación de sanciones por infracciones materiales y formales vinculadas con tributos que se impongan en el ámbito de la ciudad. En este código quedan regulados pues los impuestos a la propiedad inmobiliaria, sobre los vehículos automotores, al consumo de energía, a los sellos, a los ingresos brutos y a los grandes generadores de residuos sólidos. Para este caso, tal como se detalló anteriormente, el Gobierno de esta Ciudad se adhirió al recientemente firmado Consenso Fiscal entre las Provincias y la Nación, lo que de entrada tiene efectos en las decisiones y la administración de los impuestos más importantes, como lo son el que se aplica a los ingresos brutos, a la propiedad inmobiliaria y a los sellos.

En Bogotá, la Alcaldía Mayor del Distrito Capital cuenta con una normativa que determina el régimen fiscal especial y al mismo tiempo asegura la autonomía del Distrito para el establecimiento de los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, dentro de los límites de la Constitución y la ley (Decreto 352 de 2002). La normativa considera vigentes los siguientes impuestos: el predial unificado; industria, comercio y avisos; vehículos automotores; delineación urbana; consumo de cigarrillos extranjeros y; la sobretasa a la gasolina.

⁸ Ver Construcción de agendas urbanas, planificación y financiamiento de las ciudades, en Jordán, Riffo y Prado coordinadores (2017), Desarrollo Sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe. CEPAL 2017.

En el caso de la Ciudad de México, los impuestos que se aplican a la propiedad y traslación de bienes inmuebles quedan sujetos a la Constitución Política, mientras que para el caso del impuesto a la nómina y la tenencia de vehículos sus principios rectores se pueden encontrar en el Código Fiscal de la Ciudad de México.

En el caso de Sao Paulo, el gobierno de la Prefectura queda sujeto principalmente a las disposiciones constitucionales sobre el impuesto predial (IPTU) y el que recae sobre la producción y circulación de bienes y servicios. El resto de los impuestos, en donde figura el que se aplica sobre sucesiones y herencias, quedan establecidos en las leyes tributarias del municipio.

Análisis de autonomía tributaria en las grandes ciudades

Al aplicar la metodología para medir la autonomía tributaria se observa en primer lugar que la recaudación tributaria por habitante de las ciudades analizadas parte desde los 276 dólares (Ciudad de México) a los 688 dólares por habitante logrados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para fines de mayor comparabilidad, vale señalar, los cálculos son realizados en dólares per cápita, utilizando la paridad de poder de compra como factor de conversión.

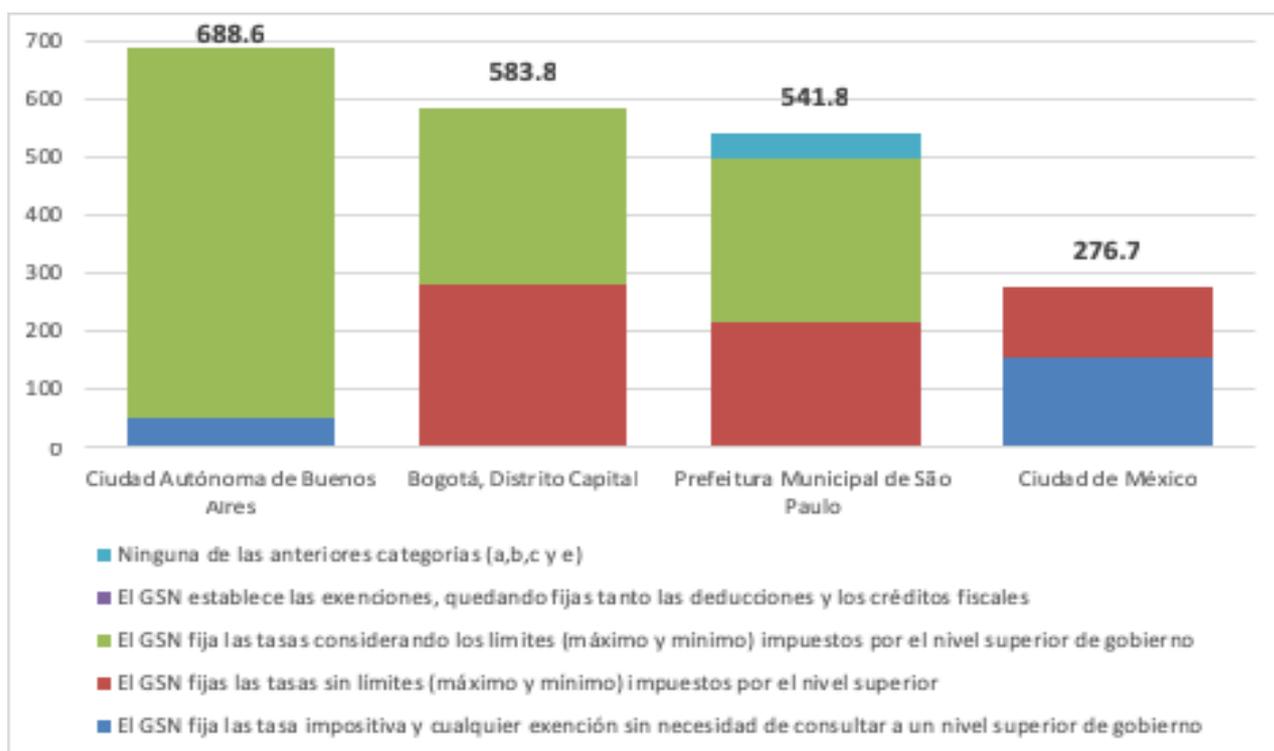
Para el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Bogotá y Sao Paulo más del 50% del ingreso tributario recaudado forma parte de impuestos cuya base es fijada desde un nivel superior de gobierno (plasmado, tal como ya se señalaba, en leyes e incluso en las constituciones) y la modificación de la tasa está sujeta a límites establecidos en instrumentos legales que también involucran ya sea al gobierno central o al provincial.

En el caso de los gobiernos de la Ciudad de México, el Distrito Capital de Bogotá y la Prefectura de Sao Paulo parte importante de la recaudación tributario, lo que equivale a alrededor del 40%, corresponde a impuestos que si bien la base está fijada por otras instancias de gobierno, la tasa puede modificarse sin límite alguno.

En la Ciudad de México, destaca que una parte importante de la recaudación (56%), comprendida principalmente por el impuesto a la nómina y la tenencia de vehículos, está sujeta a normas que brindan espacio al gobierno de la ciudad para modificar la tasa y realizar exenciones sin límite establecido. Para el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el gobierno cuenta con espacio similar en lo que se refiere al impuesto a vehículos automotores y a los que gravan el consumo de energía y la generación de residuos áridos y húmedos; no obstante los niveles de recaudación para este caso resultan marginales.

Gráfico 7. Composición de los ingresos tributarios de las grandes ciudades, ajustada a la clasificación de autonomía tributaria, año 2017

(En dólares per cápita, en paridad de poder de compra)



Fuente: elaboración sobre la base de la legislación de las ciudades, con cifras provenientes de los gobiernos de las ciudades y Banco Mundial.

VIII. Conclusiones y desafíos

En el contexto de una alta asimetría vertical, la autonomía subnacional de los países de América Latina, muestra debilidades que no sólo responden a las pocas potestades tributarias descentralizadas y al débil esfuerzo recaudatorio, sino además al poco espacio con el que los gobiernos cuentan para crear y modificar tasas, bases gravables y los recursos a distribuir.

En general, los gobiernos subnacionales se enfrentan a restricciones institucionales relacionadas con bases específicas asignadas desde la Constitución, tasas mínimas y máximas establecidas en las mismas constituciones o en leyes complementarias, así como escaso poder de influencia en la distribución de los recursos provenientes de los sistemas de coparticipación.

En este artículo se ha analizado la autonomía tributaria subnacional, partiendo de la definición habitual de ingresos propios subnacionales, avanzando hacia metodologías más intensivas en información cualitativa, lo cual cambia (y complejiza) notablemente los resultados, mostrando una crecientemente limitada autonomía tributaria subnacional. Un valor agregado adicional de este trabajo resulta de la inclusión de las transferencias por coparticipación de impuestos (*revenue sharing*), diferenciando entre aquellos arreglos que pueden ser modificados por el Gobierno Central en forma unilateral y los que no.

Otro valor adicional, consiste en el análisis del financiamiento tributario de las grandes ciudades de la región, entendiendo las notables presiones que los gobiernos de estas ciudades enfrentan debido principalmente a la aglomeración exponencial que han vivido en los últimos años.

El análisis de autonomía tributaria en las grandes ciudades, deja en evidencia la inclinación existente por diseñar e implementar la coordinación multinivel en lo que se refiere a la provisión de servicios públicos, manteniendo estructuras tributarias en las que los gobiernos (locales, provinciales o metropolitanos, según sea el caso) cuentan con un espacio reducido para crear y modificar tasas y bases gravables. Esta situación tiende a profundizar la asimetría vertical y los desbalances fiscales de las ciudades, expresándose en un aumento de responsabilidades de gasto que no cuentan con una contrapartida de ingresos tributarios propios, sino que su cumplimiento depende de las transferencias de otras instancias de gobierno, principalmente del gobierno central.

Con este trabajo, también se busca reforzar y provocar la discusión acerca de la necesidad de contar con estudios cuantitativos y cualitativos de los sistemas de financiamiento subnacional y metropolitano, que permitan mejorar el análisis comparativo entre países y grandes ciudades respectivamente, aportando al debate elementos necesarios para el diseño de sistemas de provisión de bienes y servicios públicos descentralizados, con financiamiento suficiente y con incentivos adecuados

Referencias bibliográficas

Ambrosanio, M.F. y Bordignon M. (2006); "Normative versus positive theories of revenue assignments in federations" en Brosio, G. y Ahmad E. (2006); "Handbook of fiscal federalism". Edward Elgar Publishing Limited. UK

Arroyo, J.M., Jimenez, J.P. y Mussi, C. (2012). Revenue Sharing: The case of Brazil's ICMS. Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 121. CEPAL, Santiago.

Bahl R.W., Lin, J.F. (2014). Governing and Financing Cities in the Developing World. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.

BID-CEPAL-CIAT-OECD (2017), Estadísticas Tributarias en América Latina, OECD Publishing, Paris. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2016-en-fr

BID-CEPAL-CIAT-OECD (2018), Estadísticas Tributarias en América Latina, OECD Publishing, Paris.

Blöchliger, H., Bartolini, D., Stossberg, S. (2016). Does Fiscal Decentralisation Foster Regional Convergence? OECD Policy Economic Paper No. 17.

Blöchliger, H. and M. Nettle (2015), "Sub-central Tax Autonomy: 2011 Update", OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 20, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5js4t79sbshd-en>

Blöchliger, H. and J. Rabesona (2009), "The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An Update", OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 9, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k97b111wb0t-en>

Blöchliger, H. and D. King (2006), "Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments", OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 2, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k97b127pc0t-en>

Brosio, G. y J.P. Jiménez (2012); "The intergovernmental allocation of revenue from natural resources: finding a balance between centripetal and centrifugal pressure", en Brosio, G. y J.P. Jiménez (Eds.), *Decentralization and Reform in Latin America – Improving Intergovernmental Relations*, Cheltenham, UK: Elgar Publishing, pp. 290-320.

CEPAL (2017). Construcción de agendas urbanas, planificación y financiamiento de las ciudades, en Jordán, Riffo y Prado (coordinadores). *Desarrollo Sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago.

CEPAL-CIAT-OECD (2011), *Estadísticas Tributarias en América Latina*, OECD Publishing, Paris.

Cetrangolo y Jiménez (1998). Algunas reflexiones sobre el federalismo fiscal en la Argentina. *Revista Desarrollo Económico*, Número Especial, Vol. 38, Buenos Aires

Cetrangolo y Jiménez (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. *Revista de la CEPAL*, No. 84, pp. 117-134. Santiago de Chile.

Fretes Cibils, V. y T. Ter Minassian (2012), *Decentralizing Revenue in Latin America – Why and How*, Washington D.C.: Inter-American Development Bank, pp. 155-198.

Gómez Sabaini J.C., Jiménez J.P., Morán D. (2017). La tributación en los gobiernos subnacionales, en R. Martner, J.P. Jiménez y J.C. Gómez Sabaini (editores), *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*. Libros de la CEPAL, No'142 (LC/PUB.2017/5-P), CEPAL, Santiago de Chile.

Gómez Sabaini J.C., Jiménez, J.P. (2011). El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos. Serie macroeconomía del desarrollo No. 111. División de Desarrollo Económico, CEPAL.

OECD (1999): *Taxing powers of state and local government*, Tax policy studies No 1, Paris

Ojeda Peñaranda, D. L. (2006). *Manual de Hacienda Pública*. Librería Ediciones del Profesional Ltda. Bogotá, Colombia.

Porto (1990). *Federalismo fiscal. El caso argentino*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella/Editorial Tesis.

Porto (2018). *Autonomía tributaria provincial en la Argentina. ¿hacia un nuevo Federalismo?* Documento presentada en el 21 Seminario de Federalismo Fiscal. Universidad Nacional de Rosario.

Rezende, F. y Veloso, J. (2012); "Intergovernmental transfers in subnational finances", en Brosio, G. y J.P. Jiménez (Eds.), *Decentralization and Reform in Latin America*

- Improving Intergovernmental Relations, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, pp. 223-259.

Sánchez Torres, F., I. España Eljaiek y J. Zenteno (2015); "Fiscal Cumbia: Colombia's Revenue Dynamism", en Fretes Cibils, V. y T. Ter Minassian (Eds.), Decentralizing Revenue in Latin America - Why and How, Washington D.C.: Inter-American Development Bank, pp. 155-198.

Ter-Minassian, T. (2016). Fiscal and Financial Issues for 21st Century Cities, Background and Overview. Global Economy and Development, Brookings Institution.