

PANORAMA DE LAS RELACIONES FISCALES ENTRE NIVELES DE GOBIERNO DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Noel Pérez Benítez
Jefe de la Unidad de Asuntos Fiscales
División de Desarrollo Económico
CEPAL

**PANORAMA DE LAS RELACIONES
FISCALES ENTRE NIVELES DE GOBIERNO
DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

2022



¿En qué consiste el Panorama?

Publicación conjunta CEPAL/BID que busca ser la publicación de referencia en finanzas públicas intergubernamentales de la región

Capítulos temáticos con tendencias regionales y “*selected issues*” del sector (COVID-19)

Fichas para 26 países de América Latina y el Caribe

Fichas país



—o ¿Cómo se organiza el sector público intergubernamental en Brasil?

Brasil, el país más grande y más poblado de América Latina y el Caribe es, junto con Argentina y México, una de las tres grandes federaciones de la región. La Constitución lo define como una república federativa, formada por la unión indisoluble de los estados, los municipios y el Distrito Federal (véase el cuadro 3.9) (Brasil, 1988).

Cuadro 3.9 - Brasil: organización subnacional

NIVEL DE GOBIERNO	NÚMERO	HABITANTES POR NIVEL DE GOBIERNO (PROMEDIO)
Intermedio: estados	26 estados y un Distrito Federal	7.756.123
Municipal: municipios	5.570	37.607

Fuente: Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE) y Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial 2021 (en línea) (<https://databank.bancomundial.org/indicadores/hsnswgw01?locations=BR>).

La capital, Brasilia, tiene una población estimada de 3 millones de habitantes y se divide en 33 regiones administrativas sin autonomía administrativa o de gasto.

Brasil tiene otros 49 municipios grandes (más de 500.000 habitantes), incluidos los municipios de São Paulo y Rio de Janeiro, que son los más grandes del país y cuentan, respectivamente, con 12,2 millones y 6,7 millones de habitantes. De esos 49 municipios, 46 forman parte de las 82 regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas o regiones integradas de desarrollo económico, establecidas a fin de mejorar la gestión municipal conjunta.¹⁴

La legislación permite la creación de consorcios intermunicipales para la prestación de servicios específicos. Existen consorcios en las áreas de educación, salud, asistencia social, turismo y cultura.

Si bien la creación de municipios en Brasil está suspendida desde 1996, entre esa fecha y 2008 se crearon 57 municipios que se regularon mediante una enmienda constitucional aprobada ese año. En noviembre de 2019, el gobierno federal brasileño presentó una propuesta de enmienda constitucional para fusionar municipios con menos de 5.000

¹⁴ Los tres municipios con más de 500.000 habitantes que no pertenecen a ninguna región metropolitana o aglomeración urbana son: Uberlândia, Jui de Fora y Campos dos Goytacazes. Las regiones metropolitanas y aglomeraciones urbanas están constituidas por grupos de municipios limítrofes y son instituidas por leyes estatales, según el artículo 75 de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988. Los objetivos de las regiones metropolitanas son la organización, la planificación y la ejecución de funciones públicas de interés común. Las regiones integradas de desarrollo son similares a las regiones metropolitanas, pero abarcan municipios de dos estados distantes y se encuentran normadas por los artículos 21, 45 y 48 de la Constitución de la República Federativa del Brasil.

Introducción al sector público subnacional de cada país de la región

1. ¿Cómo se organiza el sector público intergubernamental?
2. Temas clave de las finanzas subnacionales
3. ¿Cómo es el gasto de los gobiernos subnacionales (GSN)?
4. ¿Cuáles son los ingresos de los GSN?
5. ¿Cuál es la deuda de los GSN?
6. ¿Qué entidades gestionan las relaciones fiscales entre niveles de gobierno?

Tendencias regionales



1. ¿En qué consiste el sector público subnacional?

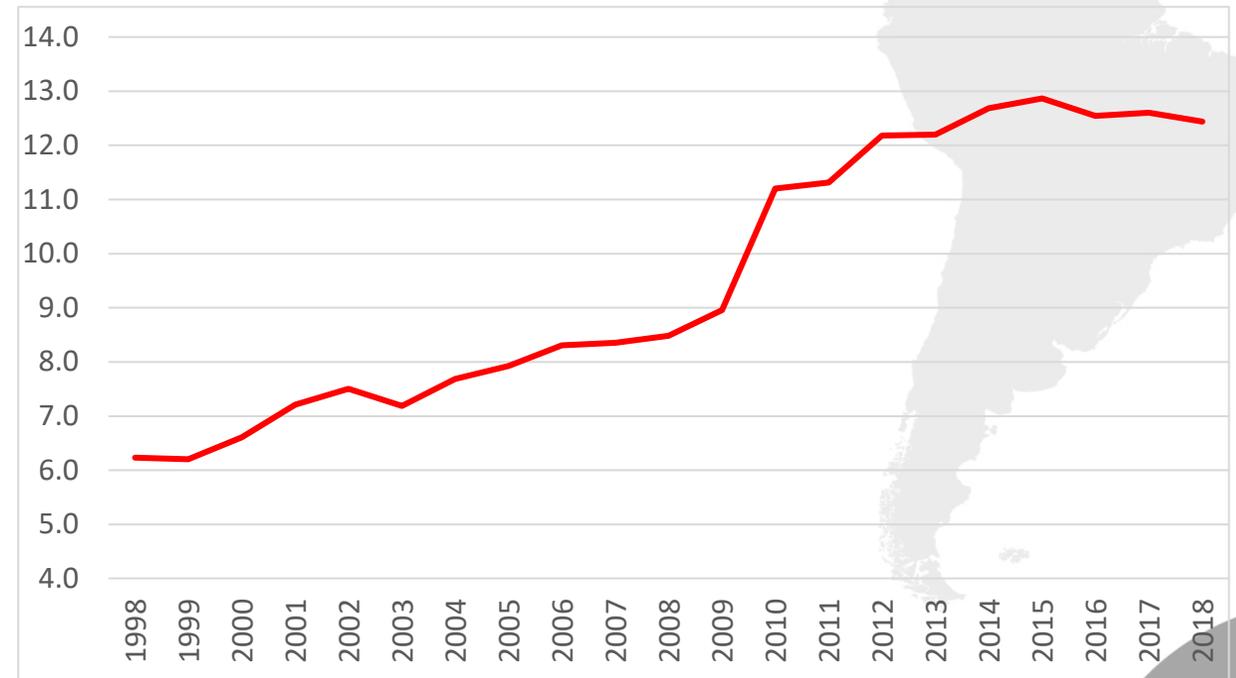
Más de 17,500 GSN en una región crecientemente urbana

Mayoría de países con alta concentración poblacional en la capital

Amplia desigualdad territorial

Elección popular de autoridades subnacionales en casi todos los países, con bajo porcentaje de mujeres en cargos ejecutivos

América Latina (22 países): Promedio regional de alcaldesas, 1998-2018
(En porcentaje del total)

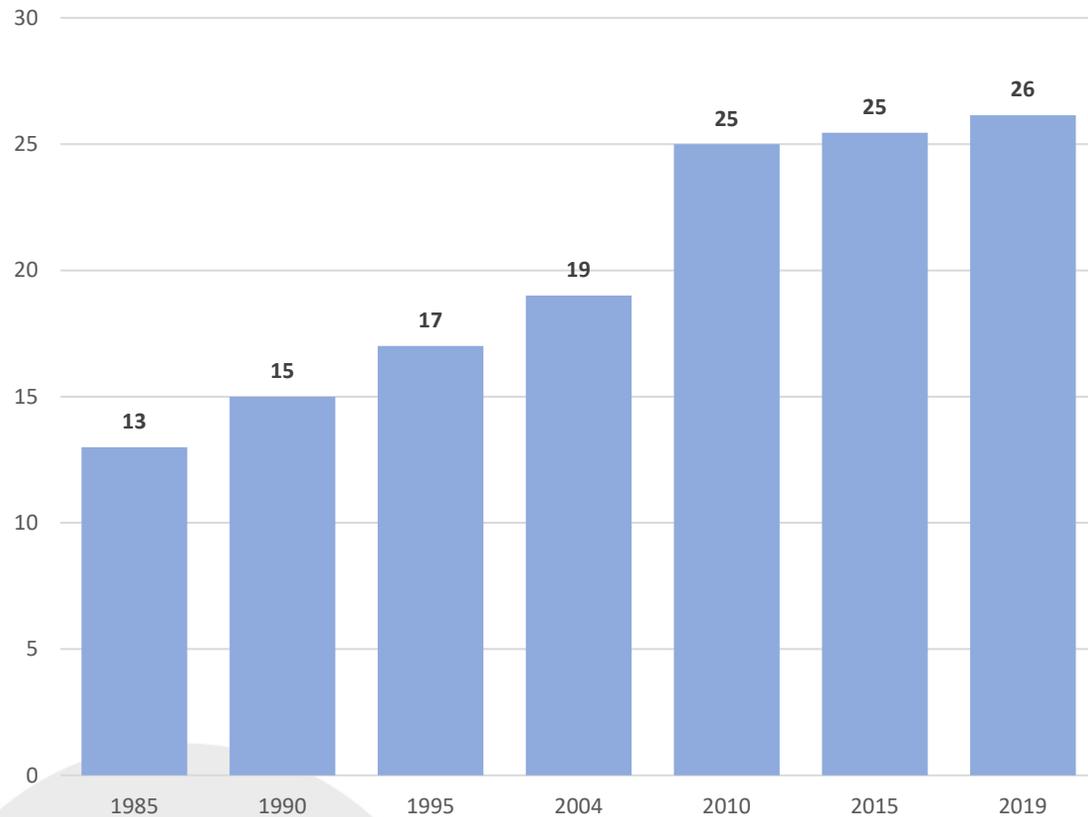


Fuente: *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe*, con base en Observatorio de Igualdad de Género de ALC – CEPAL

2. Temas clave de las finanzas subnacionales

América Latina (12 países): Gasto subnacional, 1985-2019

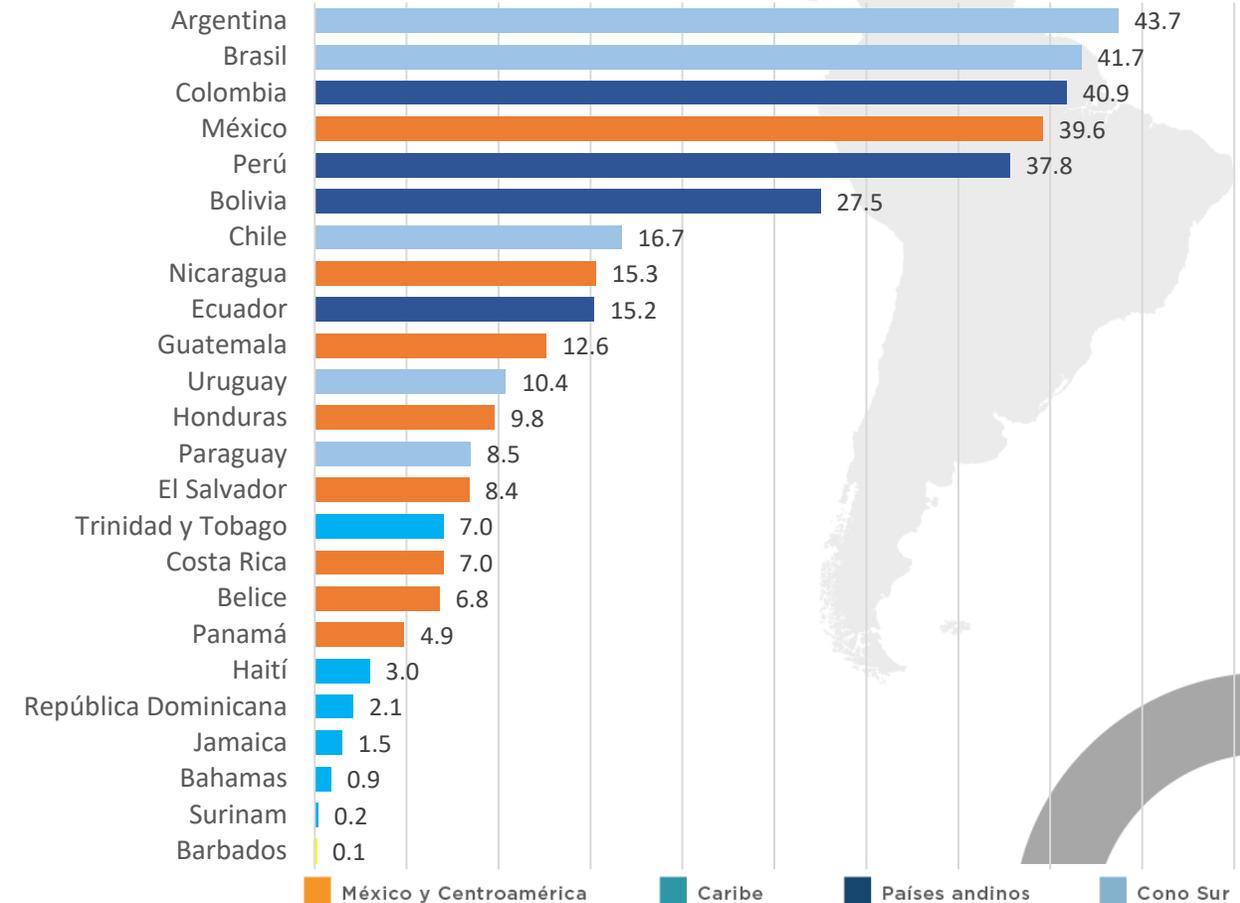
(En porcentaje del gobierno agregado)



Fuente: Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe, con base en BID (1997), Daughters y Harper (2006), BID (2018) y elaboración propia con base a datos de las autoridades nacionales para 12 países de ALC

América Latina y el Caribe (22 países): Gasto subnacional, alrededor del 2019

(En porcentaje del gobierno agregado)

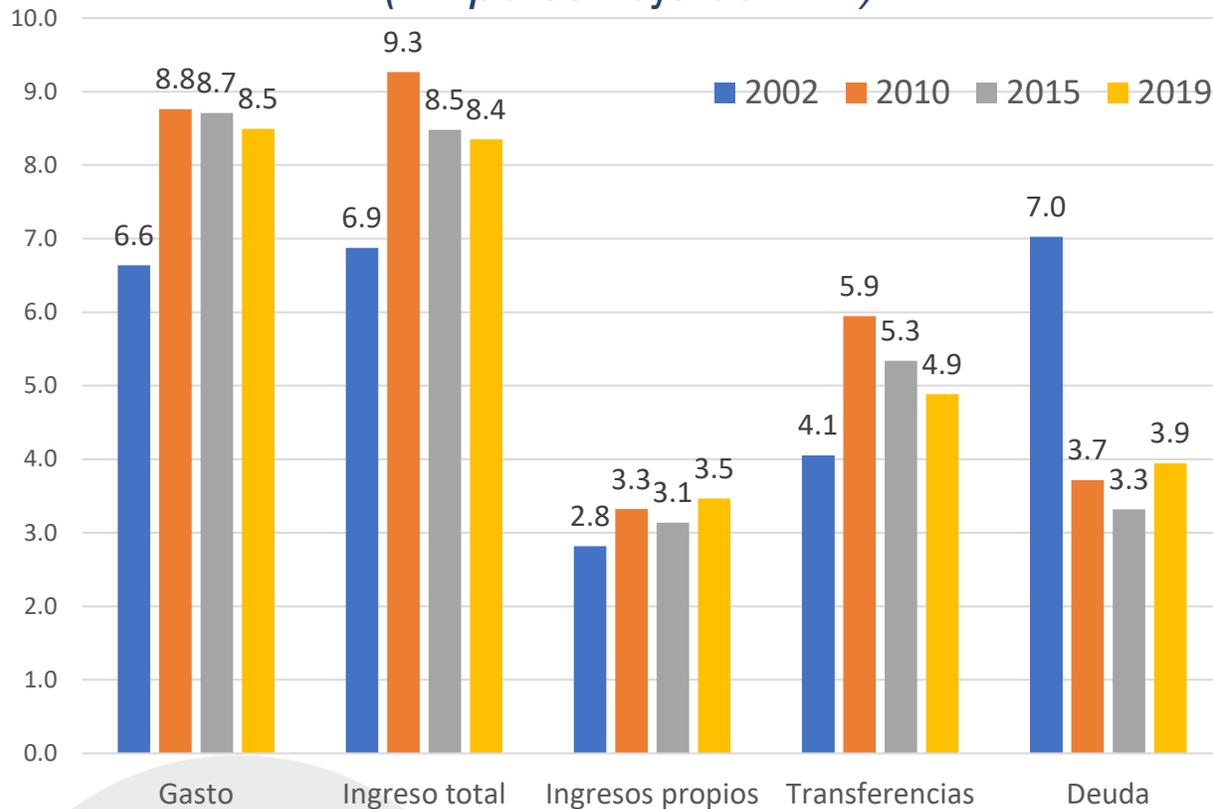


Fuente: Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe, con base en datos de las autoridades nacionales (promedio 2015-19)

2. Temas clave de las finanzas subnacionales

América Latina (12 países): Agregados fiscales subnacionales, 2002-2019

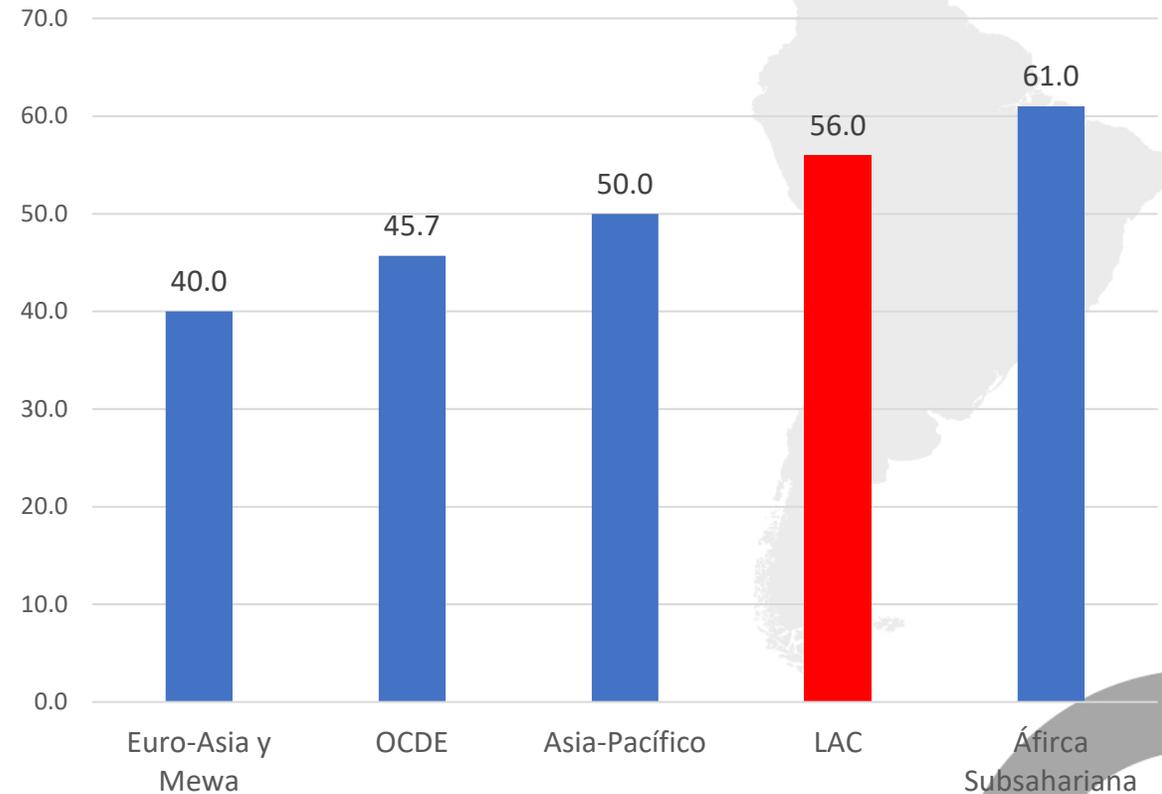
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe, con base en BID (1997), Daughters y Harper (2006), BID (2018) y elaboración propia con base a datos de las autoridades nacionales para 12 países de ALC

Nivel de transferencias por regiones del mundo

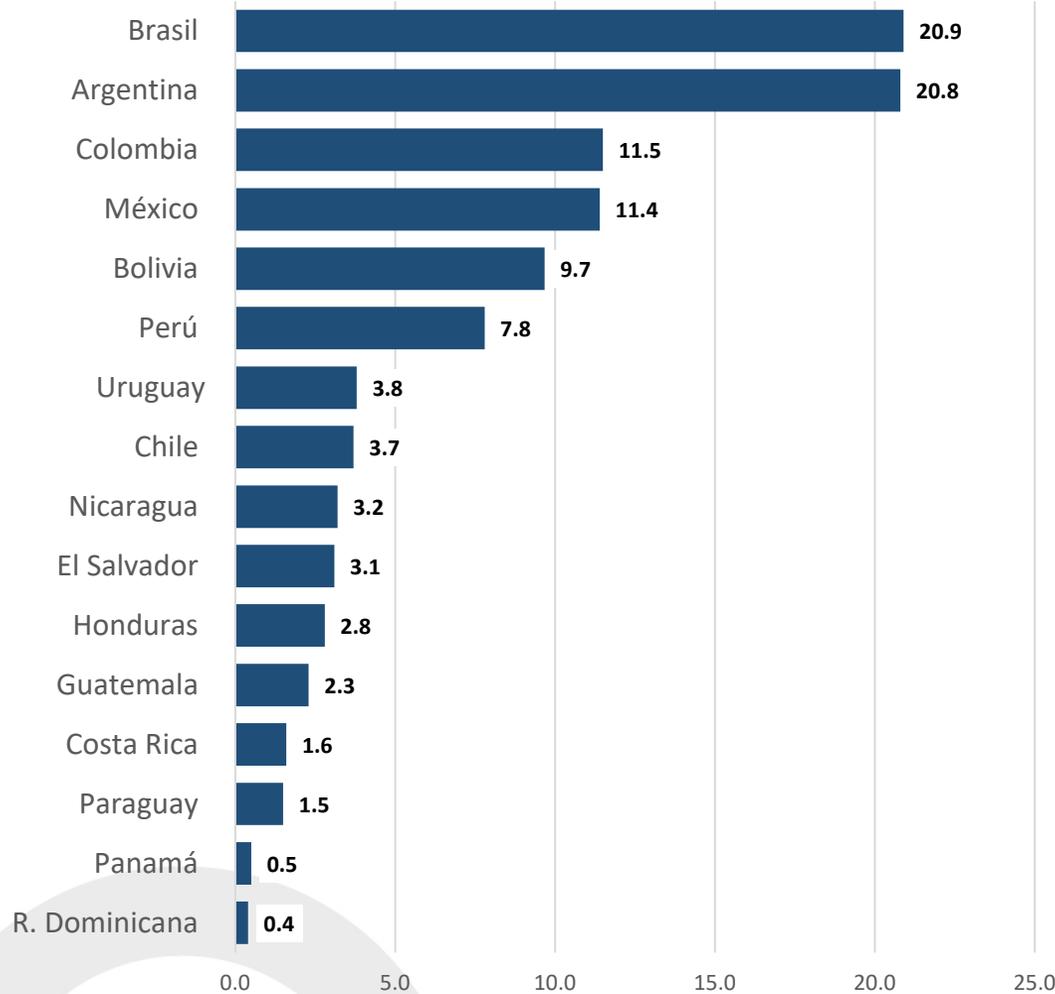
(En porcentaje de los ingresos totales)



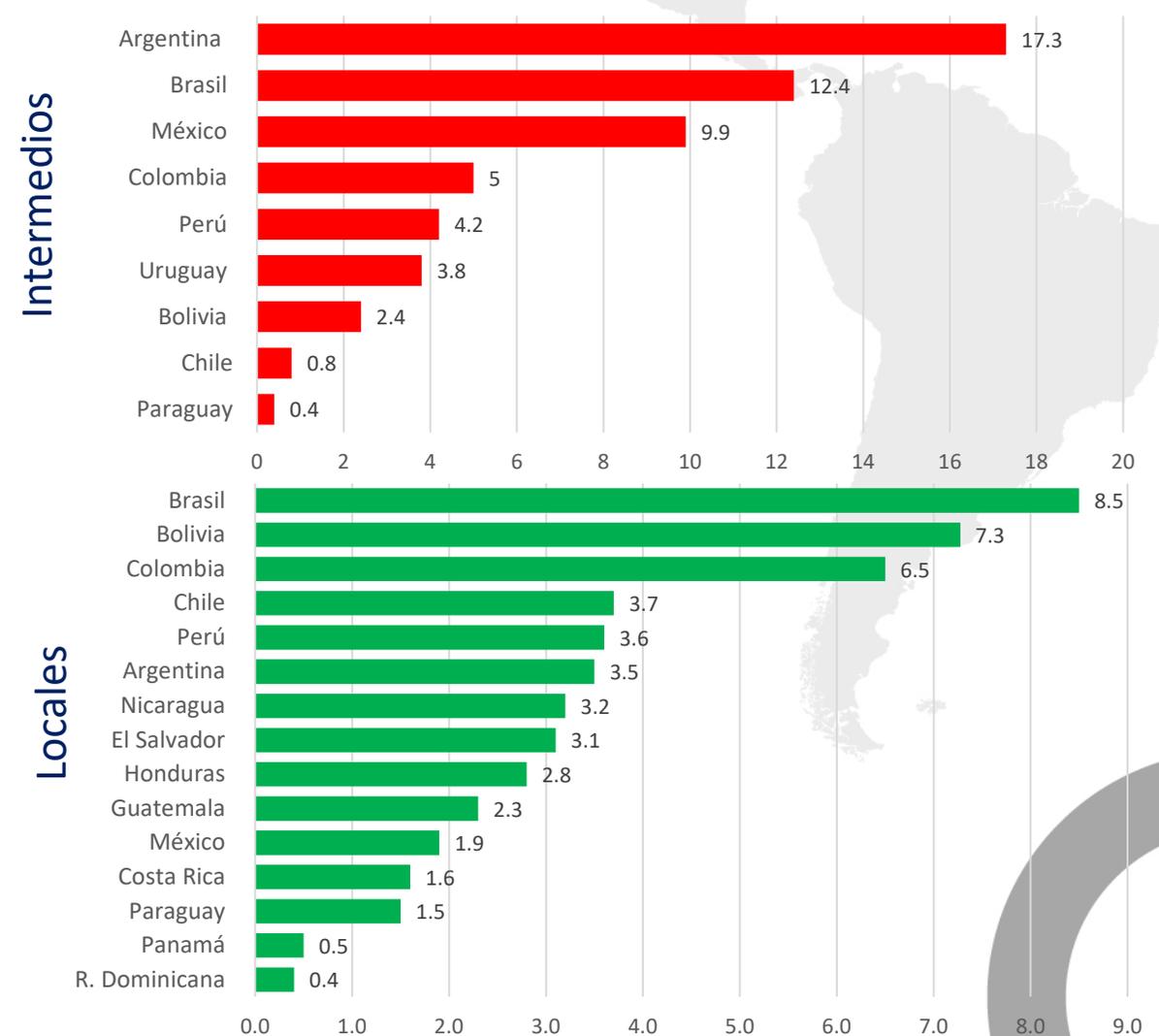
Fuente: Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe, con base en OCDE – Fiscal decentralization database, SNG-WOFI y elaboración propia en base a datos de las autoridades nacionales – 2019 o año más próximo disponible

3. Gasto de los gobiernos subnacionales

América Latina (16 países): Gasto subnacional agregado, promedio 2015-2019
(En porcentaje del PIB)



América Latina (16 países): Gasto subnacional por nivel de gobierno, promedio 2015-2019
(En porcentaje del PIB)

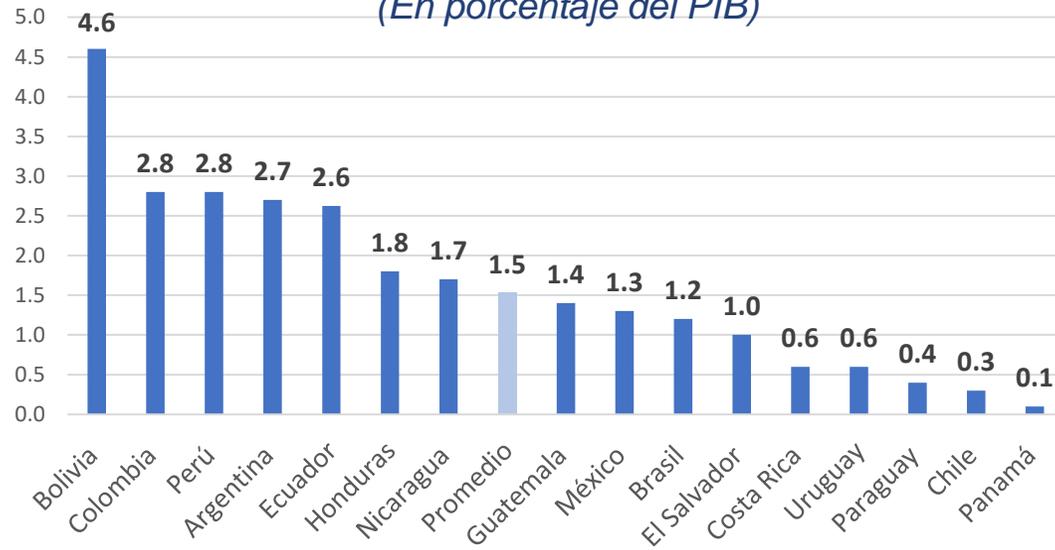


Fuente: Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe, con base en datos de las autoridades nacionales (promedio 2015-19)

3. Inversión pública de los gobiernos subnacionales

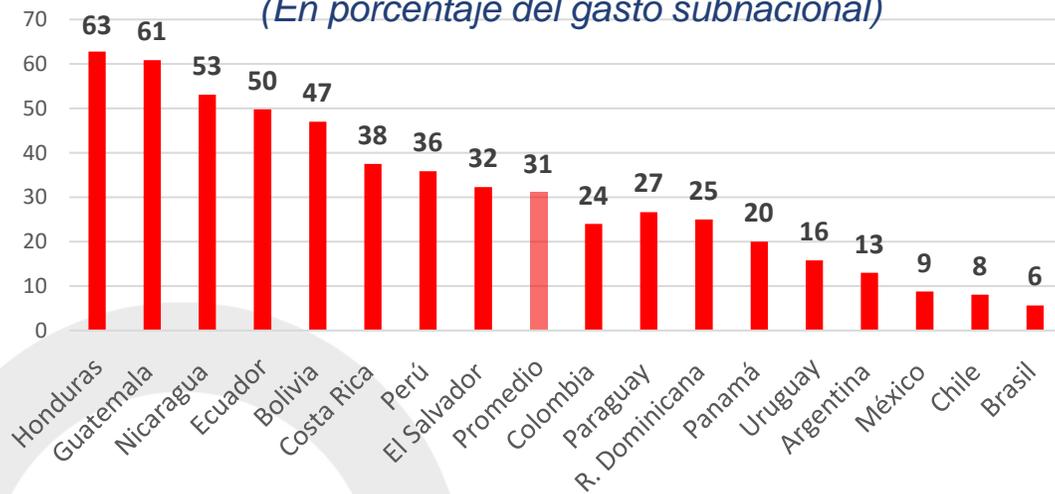
América Latina (16 países): Inversión pública, promedio 2015-2019

(En porcentaje del PIB)



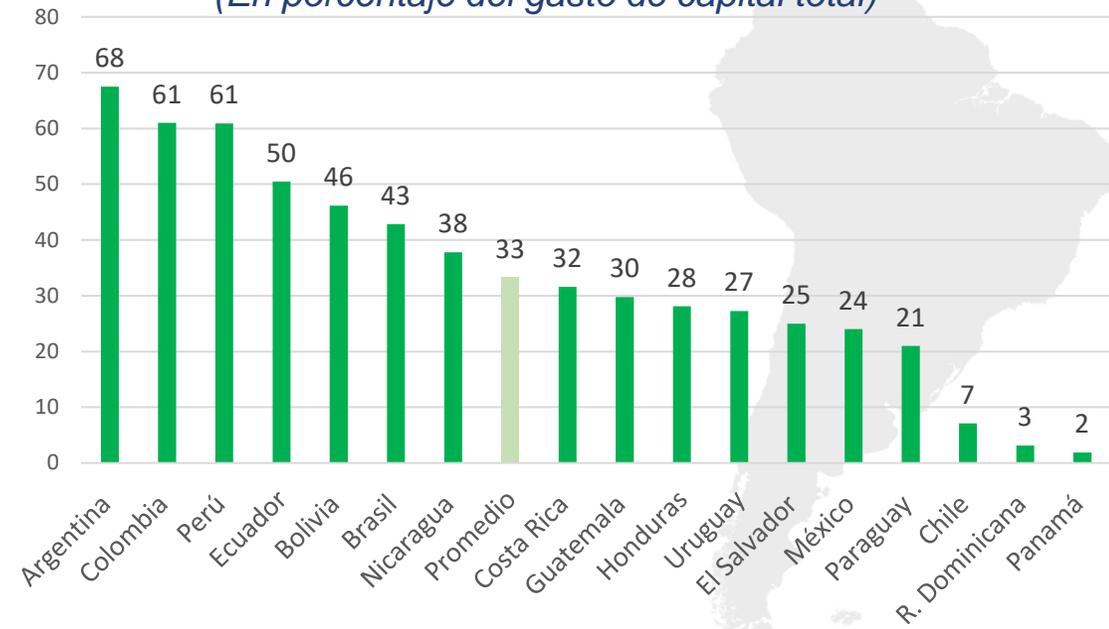
América Latina (16 países): Inversión pública, promedio 2015-2019

(En porcentaje del gasto subnacional)



América Latina (16 países): Inversión pública, promedio 2015-2019

(En porcentaje del gasto de capital total)

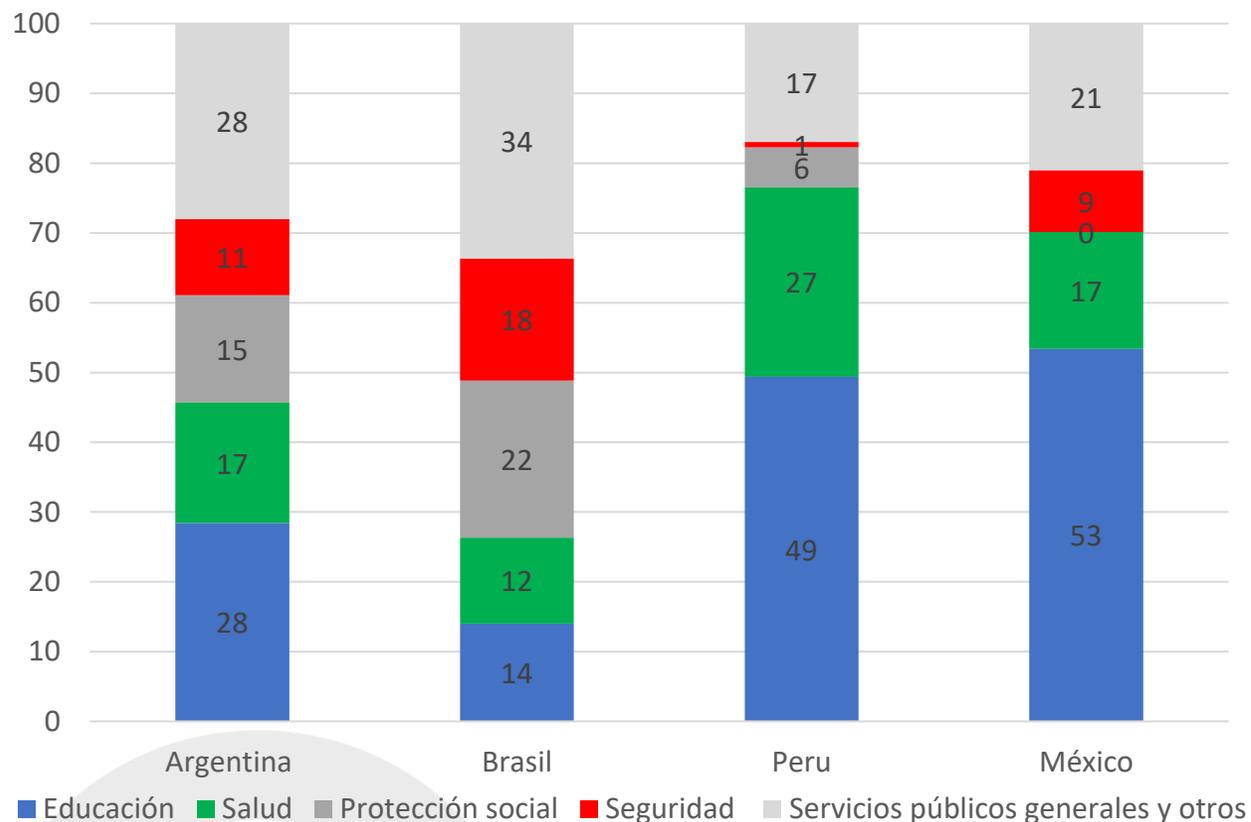


Fuente: Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe, con base en datos de las autoridades nacionales (promedio 2015-19)

3. Gasto funcional de los gobiernos subnacionales

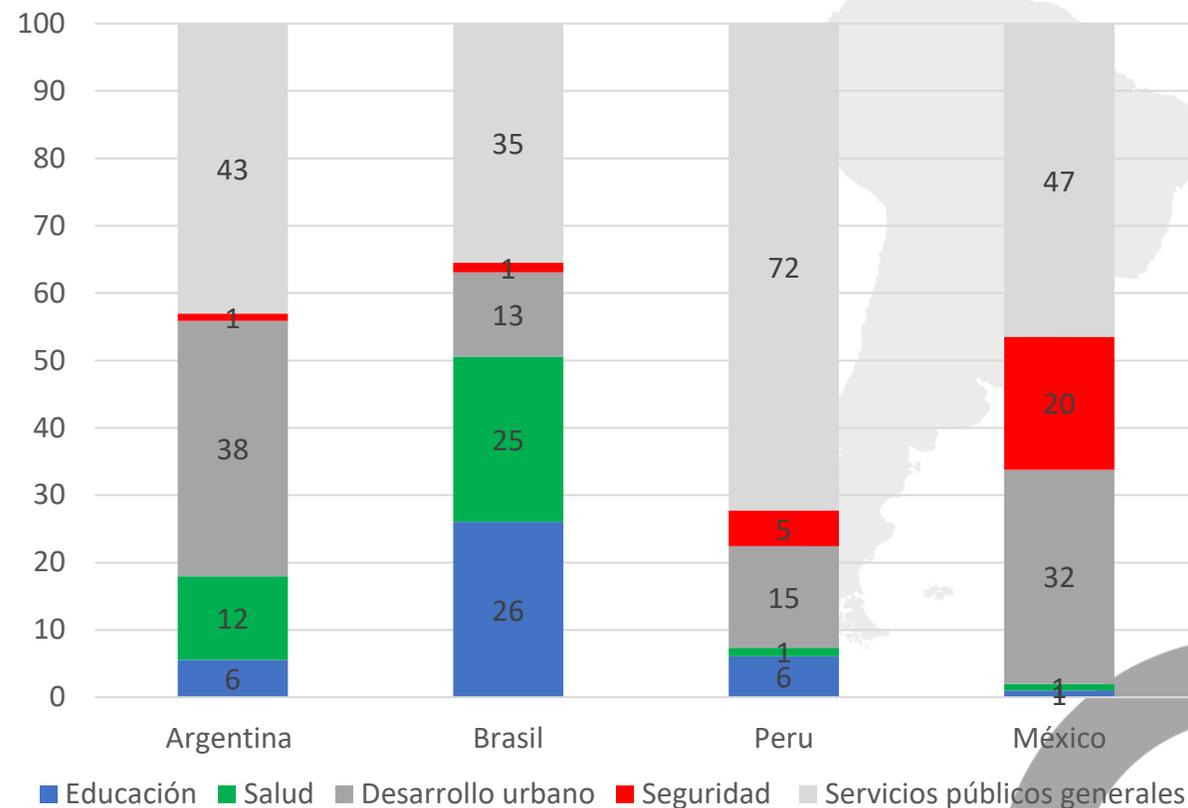
América Latina (4 países): gasto funcional de gobiernos intermedios, alrededor del 2019

(En porcentaje del gasto subnacional)



América Latina (4 países): gasto funcional de gobiernos locales, alrededor del 2019

(En porcentaje del gasto subnacional)

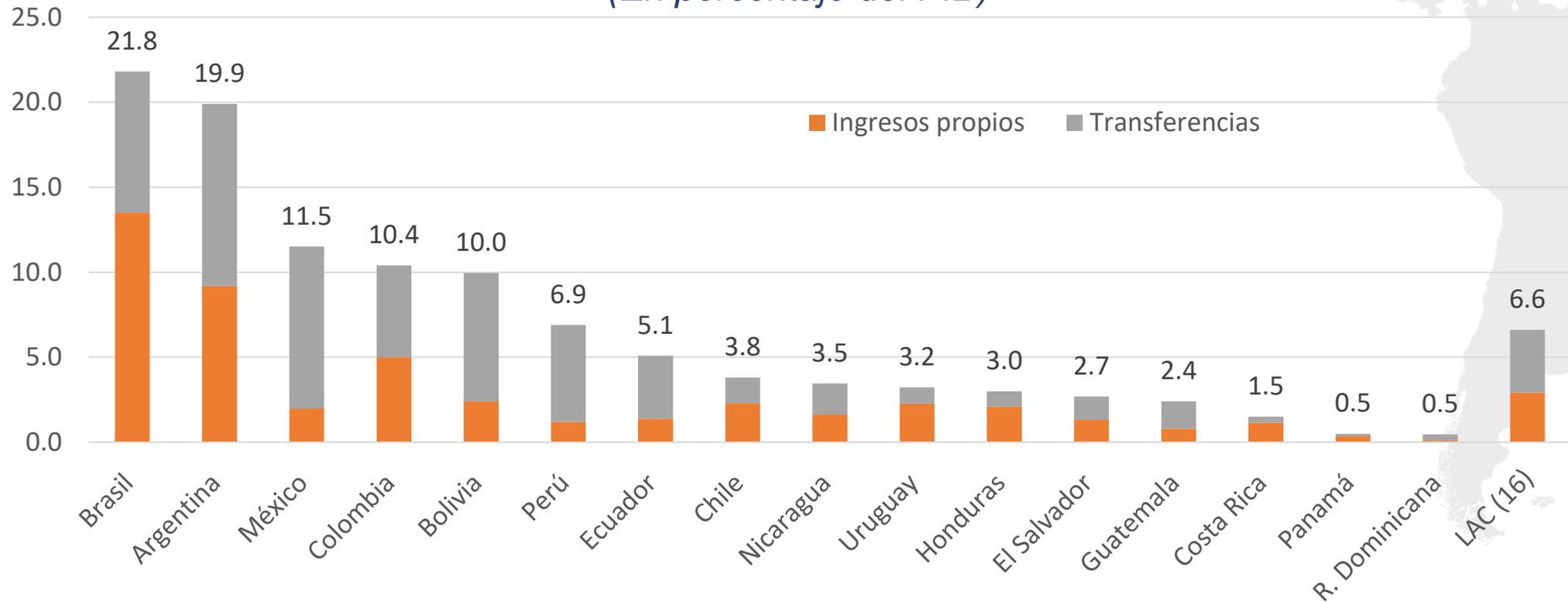


Fuente: Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe, con base en datos de las autoridades nacionales.

4. ¿Qué ingresos tienen los gobiernos subnacionales?

América Latina (16 países): Ingresos por tipo, promedio 2015-2019

(En porcentaje del PIB)

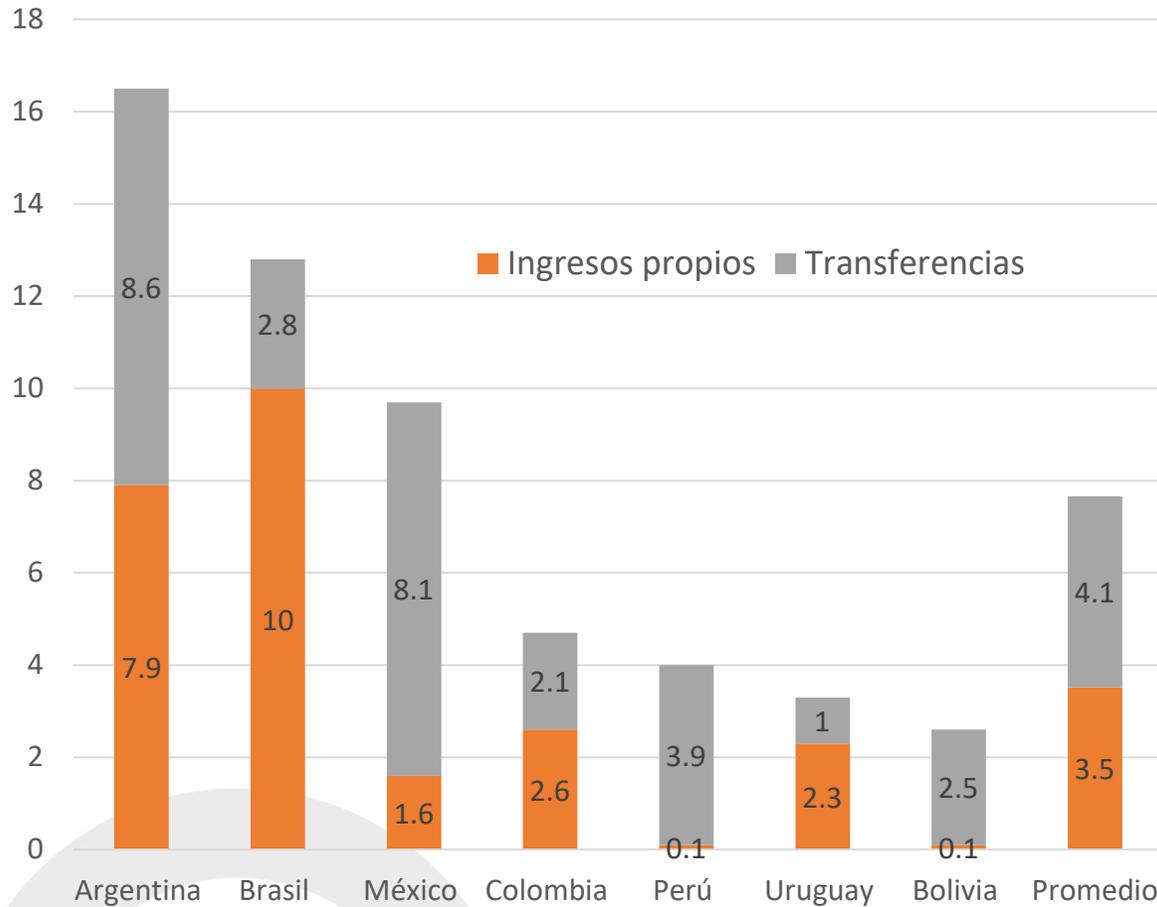


Fuente: Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe, con base en datos de las autoridades nacionales (promedio 2015-19)

4. ¿Qué ingresos tienen los gobiernos subnacionales?

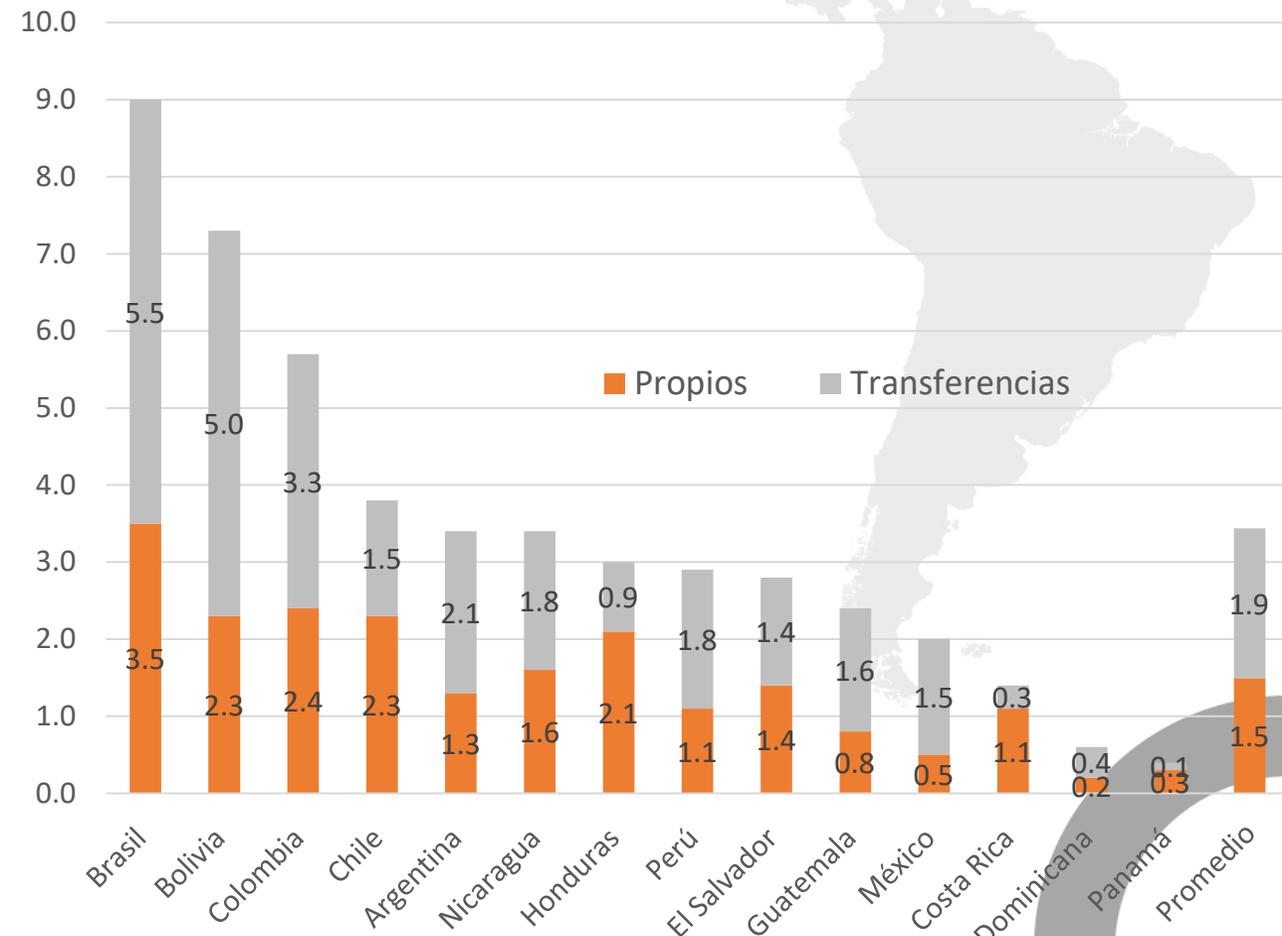
América Latina (8 países): Ingresos de gobiernos intermedios por tipo, promedio 2015-2019

(En porcentaje del PIB)



América Latina (14 países): Ingresos de gobiernos locales por tipo, promedio 2015-2019

(En porcentaje del PIB)

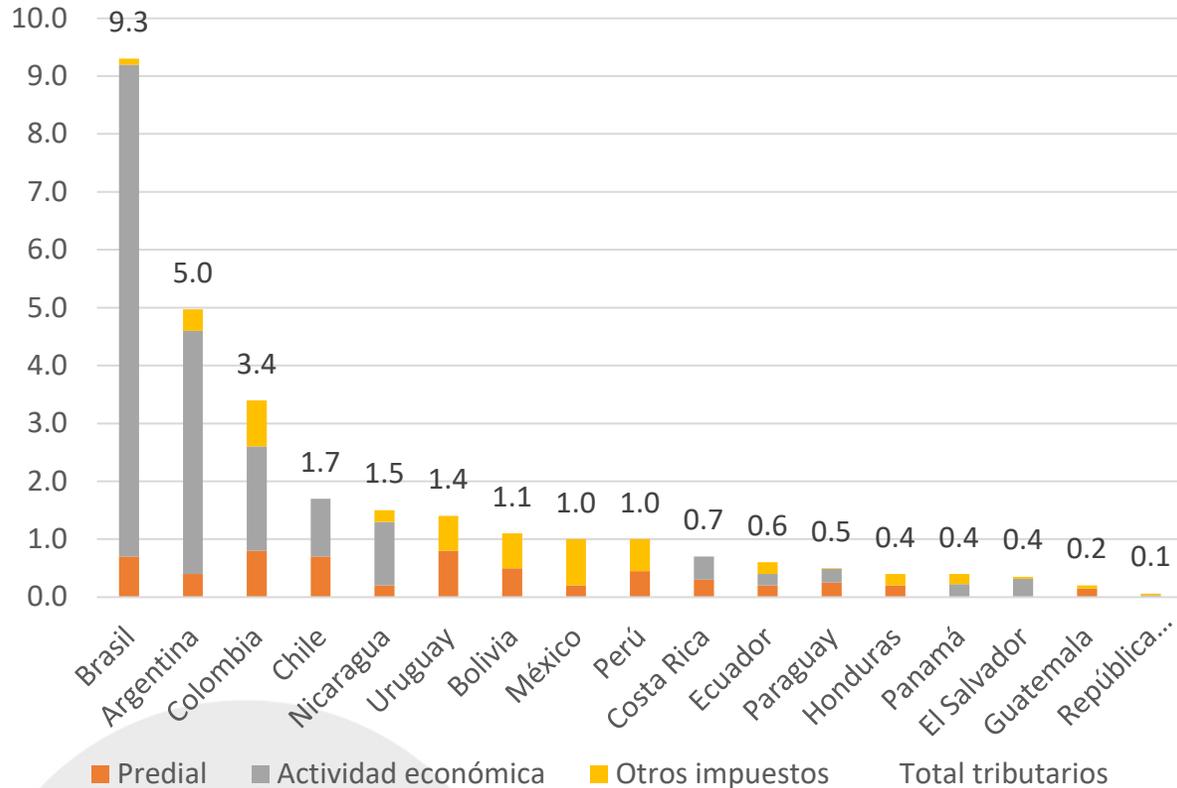


Fuente: Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe, con base en datos de las autoridades nacionales (promedio 2015-19)

4. ¿Qué impuestos recaudan los gobiernos subnacionales?

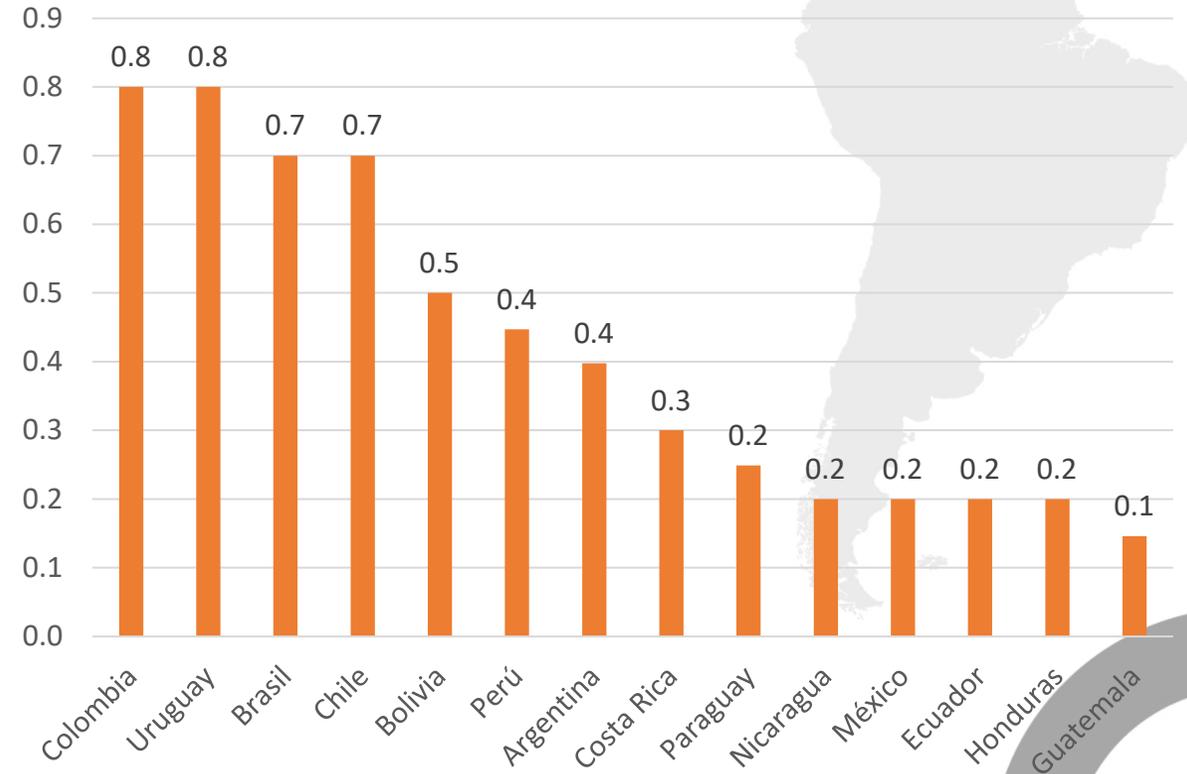
América Latina (17 países): Ingresos tributarios, promedio 2015-2019

(En porcentaje del PIB)



América Latina (14 países): Recaudación del impuesto a la propiedad inmobiliaria, promedio 2015-2019

(En porcentaje del PIB)



Fuente: Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe, con base en datos de las autoridades nacionales (promedio 2015-19)

4. ¿Qué características tienen los sistemas de transferencias?

Mayoría de los países cuenta con sistemas de coparticipación

Sistemas tienen cierta capacidad distributiva, pero ningún país cuenta con transferencias de igualación

Abundan las transferencias condicionadas a funciones y clasificaciones de gasto específicas

Relevancia en países Andinos de transferencias por recursos naturales

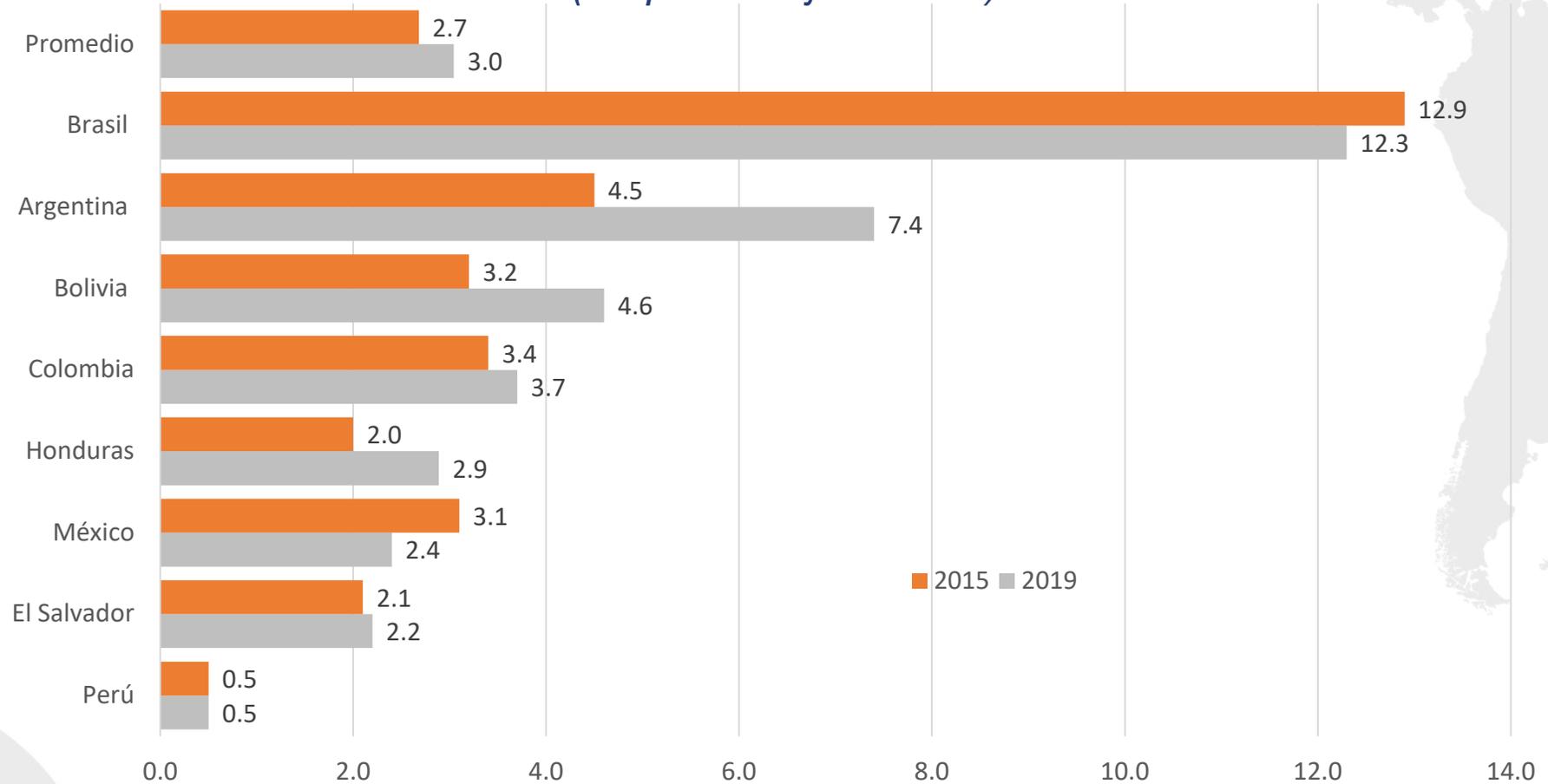
Las transferencias discrecionales siguen siendo relevantes en muchos países



5. ¿Cuál es la deuda de los gobiernos subnacionales?

América Latina (8 países): Deuda subnacional, promedio 2015-2019

(En porcentaje del PIB)



Fuente: Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe, con base en datos de las autoridades nacionales (promedio 2015-19)

6. ¿Qué entidades gestionan las relaciones fiscales entre niveles de gobierno?

División del trabajo entre organismos responsables del monitoreo fiscal y aquellos que definen políticas subnacionales y brindan asistencia técnica

Todos los países cuentan con agrupaciones de GSN, en ciertos casos con rango constitucional (Uruguay)

Brasil y Perú se destacan por la calidad de su información fiscal. Permanecen importantes retos en la región para contar con datos completos, oportunos y con criterios contables homogéneos

Los efectos del COVID-19 en las finanzas públicas subnacionales de países de América Latina y el Caribe



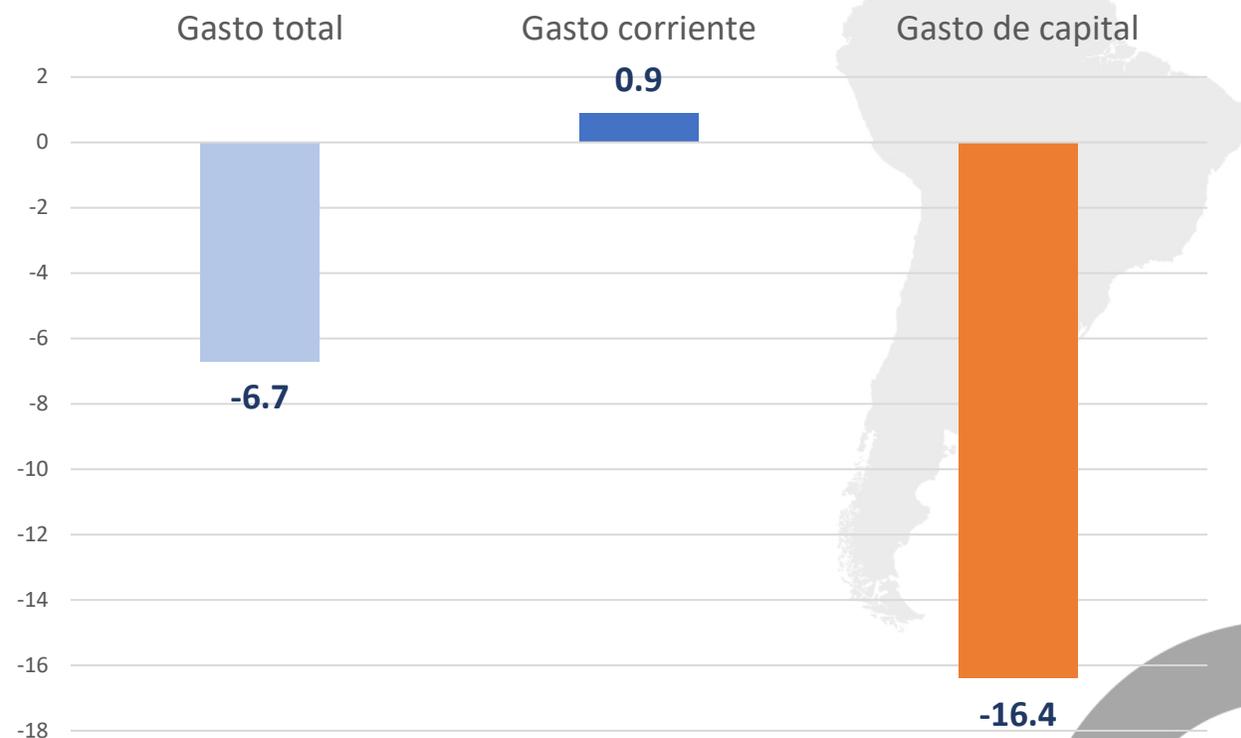
Efectos del COVID en las finanzas subnacionales

El gasto corriente tuvo un ligero incremento para atender la emergencia y mantener el gasto social

Hubo una caída generalizada de la inversión pública subnacional

Se agilizó el flujo de recursos proveniente de gobiernos centrales, incluso recurriendo a transferencias extraordinarias para mantener el gasto corriente

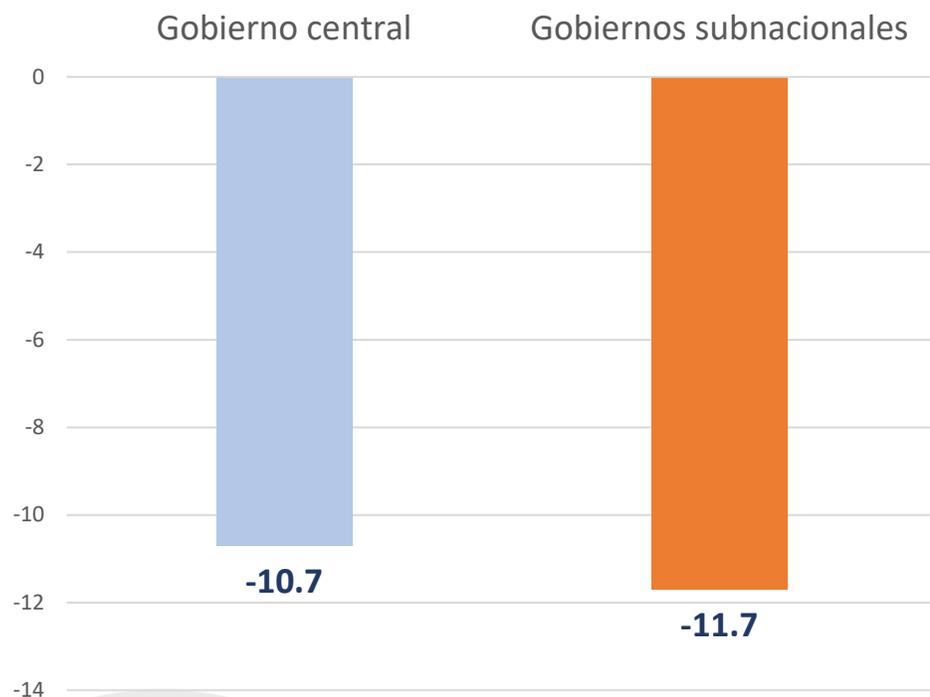
América Latina (12 países): Variación real del gasto 2020-2019
(En porcentaje)



Fuente: Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe, con base en datos de las autoridades nacionales (promedio 2015-19)

Efectos del COVID en las finanzas subnacionales

**América Latina (12 países):
Variación real del ingreso 2020-
2019
(En porcentaje)**



Hubo una caída de ingresos propios de los GSN similar en promedio a los GC, pero con diferencias según tributo y país

Las necesidades de gasto presionaron al alza el endeudamiento subnacional, pero con límites

Esta situación llevó a una ampliación de disparidades económicas y fiscales subnacionales

Fuente: Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe, con base en datos de las autoridades nacionales (promedio 2015-19)

Acciones de los gobiernos subnacionales para mitigar los efectos de la pandemia

Gasto público

- Transferencias monetarias a los hogares
- Asistencia alimentaria
- Distribución de insumos básicos
- Pago de servicios básicos: agua potable, electricidad, vivienda
- Créditos a pequeñas y medianas empresas para la reactivación de las economías locales

Ingresos públicos

- Facilitación en el pago de impuestos locales y servicios públicos
- Diferimiento
- Pagos en cuotas
- Condonación

Fuente: *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe*, con base en documentos oficiales.

Análisis preliminar de las transferencias 2021

América Latina (6 países): Variación real de las transferencias 2019/2021

(En porcentaje)

País	2019-20	2020-21	Nivel 2021 (índice 2019=100)
Argentina	-2,4	9,5	107
Brasil	16,5	-2,0	114
Costa Rica	-17,4	11,3	114
Chile	1,0	0,7	102
México	-3,8	-0,2	96
Perú	6,6	-2,7	104

Fuente: Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe, con base en datos de las autoridades nacionales (promedio 2015-19)

Las transferencias a gobiernos subnacionales en 2021 retomaron los niveles prepandemia

En los casos de Chile y Perú (actualmente cuentan con información completa de todos los flujos fiscales para 2021) también se observó un regreso a niveles prepandemia

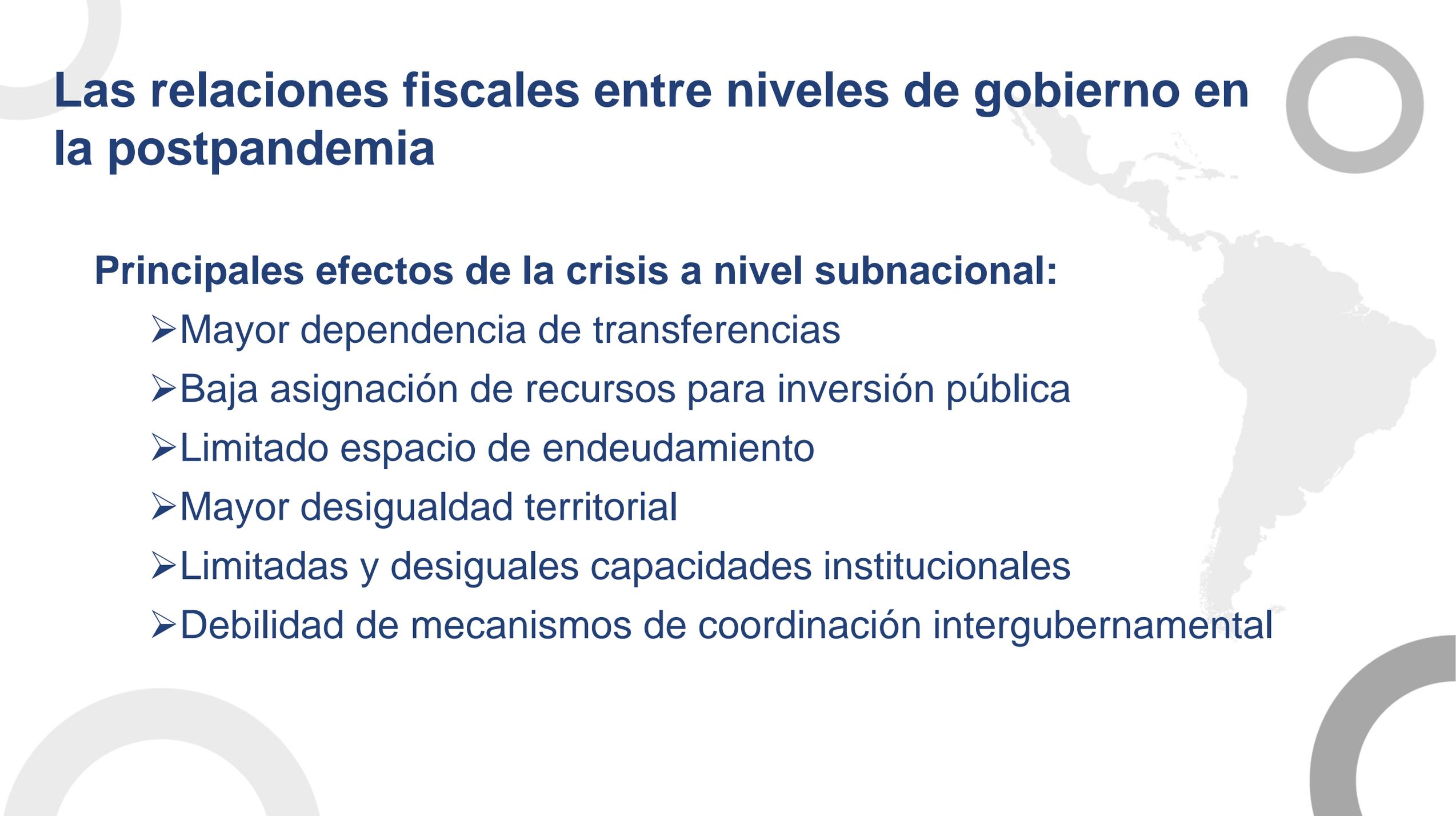
La importancia de la coordinación intergubernamental

La pandemia evidenció la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación intergubernamental para responder a futuras emergencias con mayor eficiencia y claridad de funciones

Un desafío clave radica en fortalecer las finanzas públicas subnacionales y aumentar la capacidad de igualación fiscal de los sistemas de transferencias



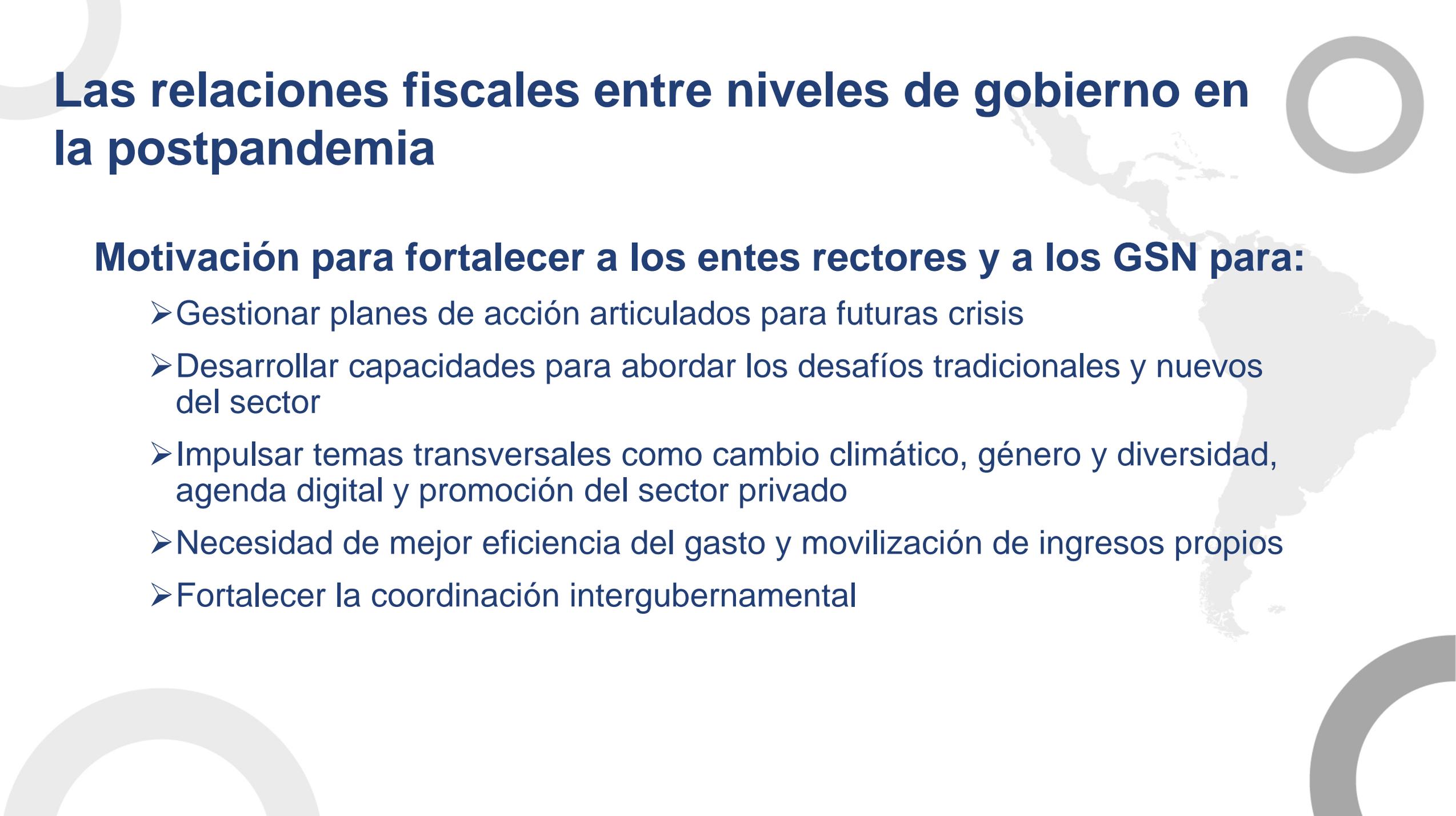
Las relaciones fiscales entre niveles de gobierno en la postpandemia



Principales efectos de la crisis a nivel subnacional:

- Mayor dependencia de transferencias
- Baja asignación de recursos para inversión pública
- Limitado espacio de endeudamiento
- Mayor desigualdad territorial
- Limitadas y desiguales capacidades institucionales
- Debilidad de mecanismos de coordinación intergubernamental

Las relaciones fiscales entre niveles de gobierno en la postpandemia



Motivación para fortalecer a los entes rectores y a los GSN para:

- Gestionar planes de acción articulados para futuras crisis
- Desarrollar capacidades para abordar los desafíos tradicionales y nuevos del sector
- Impulsar temas transversales como cambio climático, género y diversidad, agenda digital y promoción del sector privado
- Necesidad de mejor eficiencia del gasto y movilización de ingresos propios
- Fortalecer la coordinación intergubernamental

MUCHAS GRACIAS

Disponible en:

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/47855-panorama-relaciones-fiscales-niveles-gobierno-paises-america-latina-caribe>

