

CHAPTER 3

SPECIAL FEATURE

Tax revenue and tax autonomy of sub-national governments in Latin America

SPECIAL FEATURE

Tax revenue and tax autonomy of sub-national governments in Latin America¹

Introduction

The way in which the provision of public services and goods is funded, and their allocation between levels of government, is a central theme for achieving a sound and stable intergovernmental system and a sustainable decentralisation process. Since sub-national governments often have different instruments to finance their public expenditure responsibilities, the level of funding and the way in which these different instruments are combined will largely determine the outcome of these processes.

In order to analyse one aspect of this problem, this chapter describes and analyses the financing structure of sub-national governments in Latin America and the Caribbean, stressing the evolution and composition of their own resources, specifically the tributary ones. The analysis of a series of cases aims to show the financing options available to these jurisdictions (whether intermediate and/or local), beyond the predominance of central government transfers in this sense.² Subsequently, in order to explore the institutional and fiscal capacity determinants of sub-national governments an analysis of the tax autonomy is performed for some selected countries,³ following the methodology proposed by OECD (1999), Jounard and Kongsrud (2003), Blöchliger and King (2006), Blöchliger and Petzold (2009), Blöchliger and Nettley (2015).

3.1. Sub-national tax revenues performance in the recent decentralisation processes

In recent decades, Latin America has witnessed the consolidation of a gradual and clear trend toward fiscal decentralisation from the central government to its lower levels. It is worth mentioning that this phenomenon has been reflected in both traditional federal countries like Argentina or Brazil, which transferred part of the functions of the federal government to their lower levels, as well as in unitary countries where – according to the case – a significant transfer of functions to local governments took place or new intermediate levels of government were created, which were entrusted with the formulation and execution of important public policies.

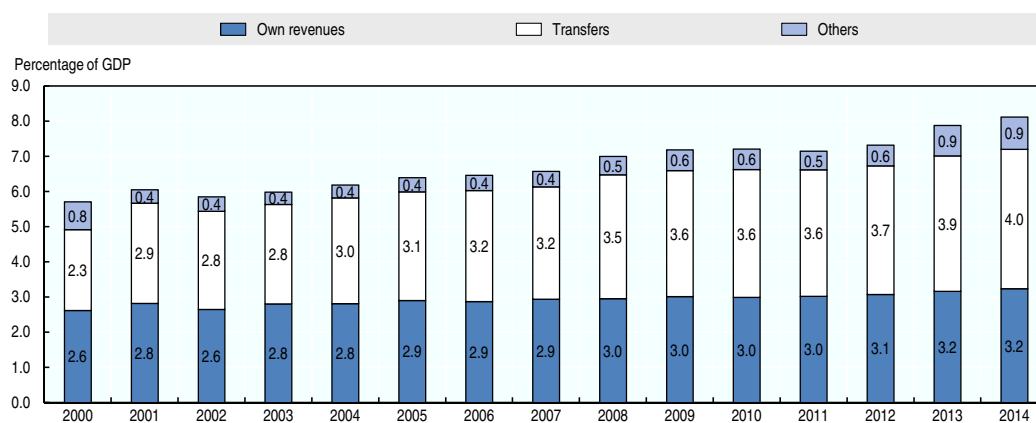
This process, in its different periods, occurred mainly through public expenditure (instead of income); however, the situation is quite heterogeneous between countries. In addition, the way sub-national governments finance their (allocated) spending responsibilities is a key concern. This is achieved through three modalities: a) generation of own resources, whether taxes or other non-tax revenues (royalties, municipal taxes, rights, etc.); b) intergovernmental transfers, and c) through debt, or a combination of the three alternatives.

It should be clarified that, in a strict sense that own sub-national revenues are defined as those taxes in which sub-national governments have discretionary powers to determine the tax burden on citizens (Brosio and Jiménez, 2012). However, in some cases, some tax sharing arrangements, i.e. the German one, are considered as true own sub-national revenue too. This power can be exercised by three different instruments: tax administration, tax rate setting and tax base determination.

In the case of Latin America, we have been working with a laxer definition of own resources since we can observe a combination of these three dimensions, without having the necessary information in all cases (Gómez Sabaini and Jiménez, 2011). However, as discussed above, in the last section of this chapter, an analysis of the fiscal autonomy of some countries of the region will be presented, taking into account the capacity of the sub-national governments of Argentina, Brazil, Chile and Mexico to establish taxable bases and rates. This is an incipient development, with the aim of being able to expand it in future publications to other countries of the region.

As can be seen in Figure 3.1, the total fiscal revenues of these governments have grown quite steadily in the last fifteen years, on an unweighted average basis. This is mainly due to the growing importance of transfers from central governments and not so much because of the increase in tax resources at intermediate and local levels. On average, total transfers increased from 2.3% of GDP in 2000 to 4% in 2014, while own resources only increased from 2.6% of GDP to 3.2% in the same period.

Figure 3.1. Evolution of the total revenue structure in sub-national governments, Latin America average, 2000-14



Note: Throughout the paper, it is assumed in the statistical analysis that the concept of sub-national governments will refer to the provinces in the case of Argentina; Prefectures and municipalities in Bolivia; States and municipalities in Brazil; Municipalities in Chile; Departments and municipalities in Colombia; Local governments (cantons) in Costa Rica; Provincial councils and municipalities in Ecuador; States and municipalities in Mexico.

Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of official statistics.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933462881>

Table 3.1 shows the current financing structure of sub-national governments of the Latin American countries included in the descriptive part of this report. The first salient fact is the differences found in the relative weight of own resources (tax and non-tax) within the total income received by these levels of government. In this regard, it can be seen that the states and municipalities of Brazil earn more than half of their income (75.1%) from their own resources, representing 11.1% in terms of GDP (more than 90% corresponding to tax revenues).⁴ Costa Rica's own resources – despite their low level relative to GDP – have a significant weight within the structure of their total revenues (99.8%), although it is recognised that the process of fiscal decentralisation has not experienced any significant progress in terms of an adequate delegation of spending responsibilities or tax powers to lower levels of government. The same happens in Uruguay where own resources account to almost 64% of the total resources of local governments.

A similar situation is observed in Chile, where municipal resources represent 60.5% of their total income (Table 3.1). However, it is worth noting that in this country the preponderance of own resources as the main source of sub-national income has two components: permanent own revenues and revenues from the Municipal Common Fund (FCM). Since this mechanism of horizontal equalisation between municipalities is practically nourished entirely (99%) of the same tax resources collected by these jurisdictions,⁵ this report considers its influence before being distributed, that is, within the set of own resources available to better reflect their potential in sub-national financing.⁶

Table 3.1. **Total revenue structure of sub-national governments, 2014**

Percentage of GDP and percentage of total resources

Country	Own revenues		Transfers		Others		Total revenues
	% GDP	% Total	% GDP	% Total	% GDP	% Total	% GDP
Argentina	6.3	41.7	8.8	58	0.1	0.4	15.2
Brazil*	11.1	75.1	3.7	24.8	0	0.1	14.8
Chile	2.1	60.5	1.4	39.1	0	0.4	3.5
Colombia	3.7	31.6	5	42.8	3	25.6	11.8
Costa Rica	1.15	99.78	0.001	0.09	0.00	0.13	1.15
Ecuador*	1.0	21.6	3.6	77	0.1	1.3	4.6
Mexico*	1.4	13.8	8.7	86.2	0	0	10.1
Peru	1.1	27.3	2.6	66.7	0.23	6	3.9
Uruguay	1.99	63.8	1.1	36.2	0	0	3.1

a / As "own resources" is taken into account own tax revenues and own non-tax revenues.

b/ "Other Income" may include different forms of indebtedness, investments, asset sales, loan recovery, capital transfers, etc.

The data for countries marked with an asterisk corresponds to 2013.

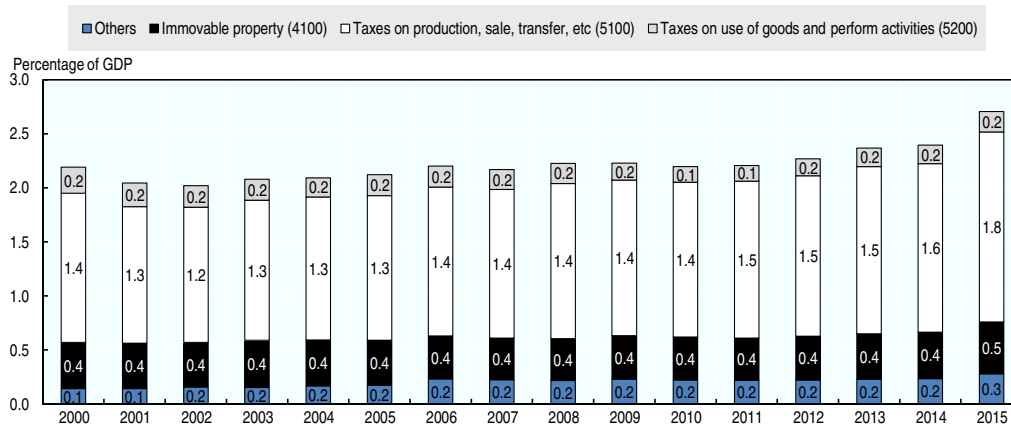
Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of official numbers.

[StatLink !\[\]\(aa53ad6fea213b8b2226d3077e30533a_img.jpg\) http://dx.doi.org/10.1787/888933462940](http://dx.doi.org/10.1787/888933462940)

On the contrary, in the rest of the countries of the region, the main source of public resources of sub-national governments comes from the transfer system that each central government implements to complement the financing of its spending responsibilities, that is, the provision of public goods to its citizens. Central governments of countries such as Argentina and Mexico contribute more than 8% of GDP to transfers directed to lower levels of government. In the case of Colombia and Ecuador, this source of sub-national income represents 5.0% and 3.6% of GDP respectively, while in Brazil these resources represent 3.7% of its GDP.⁷ In Peru and Uruguay, transfers amounted to 2.6% and 1.1% of GDP respectively with a relative weight greater than 66% and 36% with respect to their fiscal revenue structures.

When going deeper by type of tax, it can be seen that the revenue of taxes on goods and services (general and specific taxes) has been the highest, exceeding 1% of GDP, and near 2% over the last two years on an unweighted average basis. Revenue from recurrent taxes on immovable property (4100), mostly considering the property tax has remained stable reaching 0.4% of GDP during all the period analysed.

Figure 3.2. Evolution of sub-national government tax revenues, by type of tax, Latin America average, 2000-15



Source: Authors' elaboration based on data presented in Chapter 6.

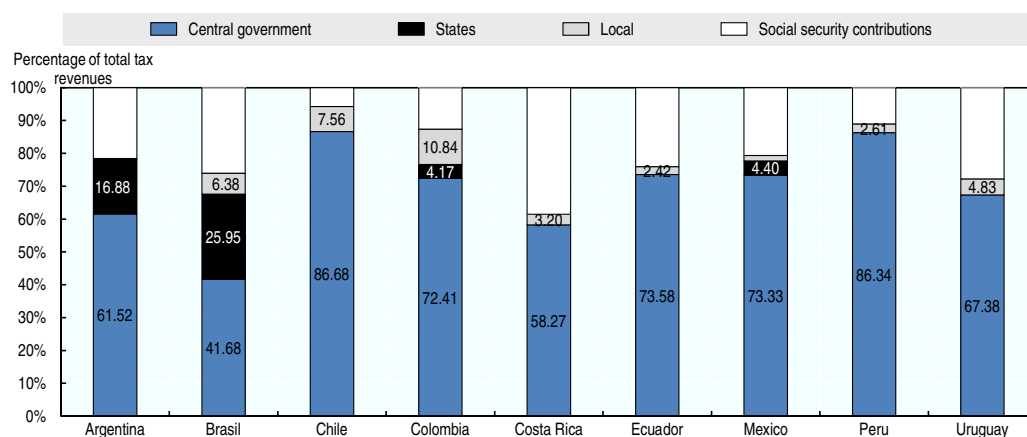
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933462898>

3.2. Tax revenues of sub-national governments: Structure and evolution

As has been emphasised in the relevant literature, the decentralisation of tax powers to sub-national governments has been relatively weak in most countries, although subject to the particularities of each country. Figure 3.3 evidences the disparity and mostly low participation of sub-national governments in the total revenue of Latin American countries. The exception is Brazil, where states and municipalities jointly own more than 30% of total revenues, denoting a significant degree of decentralisation of tax powers to these levels of government. In a second tier of countries are Argentina and Colombia, in which the sub-national levels contribute approximately 15% of the total collection.

However, in the rest of the countries, central governments have not made significant progress in the decentralisation of tax resources. Thus, in these countries, the sub-national tax collection is on average, about 2-5% of the total tax revenues of each country.

Figure 3.3. Tax revenue by level of government, 2014



Source: Authors' elaboration based on data presented in Chapter 6.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933462906>

It is also noted that tax collection of sub-national governments in the countries of the region has grown very little during the last ten years (which contrasts with fiscal revenues at central government level) and this poor evolution is related to the weakness in the level and structure of sub-national taxation, which in turn has to do with the tax bases available to the lower levels of government.

While low own tax revenue is a problem, it should be noted that when assessing the amount of expenditures that intermediate and local governments have to fund, there does not appear to be much scope for reassigning tax powers. In this regard, what comes into view is that sub-national governments find it difficult to take advantage of existing tax powers, as observed in the low income generated by property taxes of Latin American countries.

Table 3.2. Structure of the main taxes of subnational governments – intermediate and local governments – in Latin America, 2014

Country	Percentage of GDP				Total
	Recurrent taxes on immovable property (4100)	Taxes on production, sale, transfer, etc (5100)	Taxes on use of goods and perform activities (5200)	Others	
Argentina	0.38	4.02	0.26	0.59	5.25
Brazil	0.48	7.61	0.00	2.21	10.30
Chile	0.62	0.23	0.64	0.00	1.49
Colombia	0.73	1.39	0.00	1.06	3.18
Costa Rica	0.29	0.40	0.00	0.02	0.72
Ecuador	0.11	0.17	0.03	0.15	0.46
Mexico	0.22	0.03	0.12	0.55	0.91
Peru	0.21	0.08	0.00	0.24	0.53
Uruguay	0.81	0.00	0.51	0.00	1.32

Country	Percentage of total tax revenue				Total
	Recurrent taxes on immovable property (4100)	Taxes on production, sale, transfer, etc (5100)	Taxes on use of goods and perform activities (5200)	Others	
Argentina	7.30	76.48	4.99	11.23	100
Brazil	4.68	73.83	0.00	21.49	100
Chile	41.33	15.72	42.94	0.00	100
Colombia	23.06	43.67	0.00	33.27	100
Costa Rica	40.76	55.88	0.00	3.37	100
Ecuador	24.11	37.56	6.66	31.68	100
Mexico	23.95	3.04	12.97	60.04	100
Peru	40.07	15.33	0.00	44.60	100
Uruguay	61.35	0.00	38.65	0.00	100

Source: Author's elaboration based on data presented on Chapter 6.

[StatLink !\[\]\(5a132f13505a6571904d622757b7a8f0_img.jpg\) http://dx.doi.org/10.1787/888933462951](http://dx.doi.org/10.1787/888933462951)

The following is a detailed analysis of the main taxes presented in the table above, with the characteristics of each of the countries selected as case studies in the present document.

a) *Recurrent taxes on immovable property (4100)*

The most recent research papers together with the statistical information available confirm that the relevance of equity taxation in terms of GDP and in relation to total collected (excluding taxes on financial transactions from this category) it is not significant in any of the Latin American tax systems. Even so, taxes affecting wealth are the main instrument for generating own resources with which sub-national governments of the region have to fund their spending responsibilities.

Simultaneously, within the broad range of taxation that usually falls on the taxpayer's estate, the tax on immovable property is the commonly accepted and exploited instrument as a source of fiscal resources at lower levels of government, even with a low relative weight, below 0.7% of GDP in most Latin American and Caribbean countries (except in Colombia and Uruguay).⁸

Notwithstanding the above, the tax on immovable property acquires a very unequal relative importance with respect to the totality of sub-national tax resources depending on the country analysed. Thus it can be seen in Table 3.2 that in some countries the recurrent taxes on immovable property provides a significant part of tax revenues, e.g. in Chile, Costa Rica Ecuador, Peru and Uruguay.

In the case of Mexico, each state is autonomous in the attributions assigned by the Constitution, including in the creation of taxes. The recurrent taxes on immovable property are a predominantly municipal tax⁹ and represents more than 23% of sub-national revenues.¹⁰ Cadastral registration and tax valuation is the responsibility of each of the municipalities, so that the unification of criteria at the national level can only be achieved through agreements between jurisdictions.

For example, the Chilean Territorial Tax (IT), which is a real estate tax, represents the main component of municipal tax revenues. Currently, this tax contributes revenues equivalent to 0.6% of GDP, which corresponds to more than 41% of total sub-national tax resources.¹¹ Both the tax base and its exemptions are fixed by national law, and municipalities, in practice, are only the beneficiaries of the collected resources. The base of the territorial tax is determined by the tax valuation of the property made by the Internal Revenue Service (SII) and the tax rate is fixed by law. This leads to a recurrent tax on immovable property that is not related to the payment for local goods and services that the municipality provides to the area where the real estate is located.

In Colombia, although originally under departmental jurisdiction, revenues from the Unified Property Tax were assigned by the 1991 Constitution to municipalities, which are empowered to determine rates (within a pre-established range), exemptions, preferential treatment, and the specific uses of what is collected by the tax. As might be expected, there may exist (and indeed exist) as many regulatory frameworks for the imposition of real estate property as the existing municipalities, reflecting the particular needs of each of these. Thus, the Colombian recurrent taxes on immovable property, which collects about 0.7% of GDP, is imposed on all real estate properties, urban and rural, with or without buildings, located within the geographical limits of each municipality. In addition, this tax in Colombia is the second highest collected at lower levels of government with a relative share of almost 23% in relation to the total income of these jurisdictions (Table 2).

The taxable base in this case is determined by cadastral valuation carried out by decentralised cadastre offices in Bogota, Antioquia, Cali and Medellín, and by the "Geographic Institute Agustín Codazzi" (IGAC) in the other departments. Although real estate values are updated annually by applying a ratio that takes into account the consumer price index, in several municipalities of Colombia there have been problems

with the updating of cadastral values with respect to market values, turning to the mechanism of self-determined valuation or “self-valuation”. As for the tax rates, these can be established by the municipal authorities within a certain range with respect to the cadastral valuation, using a differentiated and progressive structure depending on the type of social stratification and land use in the urban areas that determine, ultimately, the fiscal value of the buildings affected by the tax on immovable property .

In Ecuador, recurrent taxes on immovable property account for approximately 24% of sub-national tax revenues (0.11% of GDP). The tax base corresponds to the total value of the property determined and updated every two years by the municipal cadastre office based on: the value of the land, the value of the buildings and the replacement value, provided by the Municipal Council. Notwithstanding, the cadastral valuation method combines information provided directly by the owner together with the deed data due to the logistical difficulties observed in most jurisdictions. The tax rates for urban properties vary between 0.25 and 5 points per thousand of the value of the property, while for rural areas they are between 0.25 and 3 per thousand.

As mentioned, the contribution of tax collection from the cantons in Costa Rica is insignificant with respect to the national total. The main reason for this is that municipalities have only the responsibility of tax administration for some taxes on property and on sales. In this regard, local levels of government must make the valuations, collect and demand the payment of taxes in their jurisdictions. In particular, tax on immovable property in this country accounts for a large part (40% in 2014) of sub-national tax resources, which is equivalent to 0.3% of GDP (Table 3.2). The current tax rate, decided by the central government, is 0.25% on the value of the property and is applicable throughout the national territory.

In Argentina and Brazil, the two countries with the highest sub-national participation in total tax revenues, lower levels of government also levy recurrent taxes on immovable property, although these are subordinated to other taxes that generate higher resources, such as taxes on economic activity (which will be analysed in the next section).

In Argentina, the immovable property tax is the third largest source of provincial revenues (intermediate level of government), now surpassed by the taxes on economic activity (gross income) and other taxes, representing just under one-tenth of the total obtained by these jurisdictions (7.3% in 2015).¹² In addition, 88% of the resources generated by this tax are concentrated in five of the 24 provinces and especially between the Federal Capital (32.8%) (GCBA) and the province of Buenos Aires (32.2%), which together account for more than 65% of the collection of this tax.

The most widely-used valuation method in Argentina takes into account both the value of land and improvements, that is, that the base is determined by the complete real estate. Another method used in the province of Buenos Aires is to separately appraise the land and the construction or improvements of the same property to apply different rates, where rates on improvements are lower than those on land.

In Brazil, there are two taxes that tax real property, depending on whether it is urban or rural. On the one hand, the Tax on Urban Property and Land (IPTU) is assigned as an exclusive power of the municipalities and the Federal District, and, therefore, the legal basis of the tax depends on rules established by each jurisdiction. The IPTU,¹³ which provides tax revenues equivalent to 0.48% of GDP for 2014, taxes the ownership or possession of real estate in urban areas and the tax base is determined by the market value of the same, applying rates fixed for each particular municipality. Within the structure of municipal tax revenues, the relative weight of this tax is around 20%, while compared to all sub-national tax revenues, the importance is reduced to 4.7% (Table 3.2).

The IPTU is distinguished from the Rural Territorial Property Tax (ITR), which is a tax assigned to the central government and whose taxable base is land exclusive of improvements and buildings in rural areas.

In Peru, the rates of this tax are set by the Central Government maintaining a progressive structure. Also, part of the revenue collected from this tax is used to finance cadastral and appraisal activities. However, the municipalities obtain revenue from the collection of this tax which is close to 0.21% of GDP, and represents about 40% of the tax revenues of local governments.

In Uruguay, for its part, the real estate contribution is a tax that is charged in relation to the real value of the record (*padrón*), at progressive rates. The rates are set by the municipalities. By 2014, this tax amounted to 0.81% of GDP, which is equivalent to more than 61% of subnational tax revenues in this country.

b) Taxes on production, sale, transfer (5100)

Consumption taxes

The taxes on production, sale and transfer imply greater risks of tax co-ordination in the sense that the differences between rates applied in neighbouring regions may induce taxpayers to “export” consumption and production/marketing decisions to those areas with a lower relative tax burden within the same country. Lack of co-ordination can also lead sub-national governments to compete for the localisation of production or consumption (tax wars) through the modification of rates or taxable bases.¹⁴

In general, countries typically use two differentiated types of sales tax or consumption taxes: a) single stage, non-cumulative, such as the general sales taxes on final consumers used in the United States, and selective taxes on certain goods and/or services and b) non-cumulative multiple stages, such as the value added tax used in all Latin American countries. Less frequent, but existing in the region at the sub-national level, are the cumulative or “cascade” taxes imposed on each production, distribution and commercialisation stage, which manage to generate significant revenue with a low tax rate due to taxation of the same base.

Likewise, specific or selective taxes are potentially a good source of income for these levels of government thanks to the relative ease of administering them and the possibility of differentiation of rates between regions, although the aspect that should be highlighted is related to the jurisdictional principle applied.

To the extent that both general sales taxes and excise taxes are levied at the place where consumers reside (destination principle) and not at the place where goods and services are produced or lent (origin principle), these taxes minimise distorting effects in the economic decisions of the taxpayers (see Larios et al., 2004).

It is clear that even if the destination principle is applied to the same good, but with different levels of rates between jurisdictions, an incentive is created to make purchases outside the jurisdiction itself and therefore distortionary effects will be generated in the allocation of resources, which will be very difficult to avoid unless harmonisation of levels of taxation is achieved.

The various technical alternatives used to solve the problem of double taxation at the local level range from establishing clearing houses between jurisdictions, to deferring the payment of the tax at the time of sale, or forming an integrated system involving both the central and local governments to avoid duplication of the levy. However, the

experience of the European Union indicates that these arrangements are not free of complexities and technical questions.

Among the countries analysed, four of them stand out for assigning exclusive power over certain sales taxes to their sub-national governments, making them in all cases the main source of tax resources at their respective levels.

In the case of Argentina, the main source of tax revenue in the provinces is the Gross Income Tax (which is also allocated, in much lower percentages, to some municipalities). By 2014, as already mentioned, this tax contributed 76% of the total provincial revenue, equivalent to 4% of GDP. The rates applied are differentiated between provinces and activities, and there are also differences in the relative weight of the tax in each province (ranging from 57.7% to 86.5%), although in all cases it is the highest revenue. Despite being criticised for the inefficiencies it generates as a “cascade” tax¹⁵ (it distorts the allocation of resources by changing the structure of relative prices and harms domestic producers with respect to international competition), this tax has shown a high return contributing to provincial autonomy in terms of financing needs (see Gómez Sabaíni and Jiménez, 2011).

In Brazil, sales taxes were adopted by the three levels of government, which implies difficulties arising from interjurisdictional co-ordination. In addition to the Tax on Industrialized Products (IPI), collected by the federal government on an extensive list of goods produced and whose amount is determined following a value-added levy, state governments have full tax authority on the Tax on the Circulation of Merchandise and Services (ICMS), which also taxes goods and services at all stages but in a general way that allow it to cover a much broader base than the IPI. In addition, municipalities administer and collect the Service Tax (ISS) that taxes all service provision stipulated in legislation within the geographical limits of each municipality. By being the exclusive authority, each municipality can establish the rate that considers suitable with a maximum of 5% on the billing.

If the ICMS and the ISS are considered jointly, Brazilian sub-national governments have collected almost 74% of their tax resources from sales taxation or, seen otherwise, have fiscal resources equivalent to 7.6% of GDP (Table 3.2) corresponding to that tribute, which transforms these taxes, and especially the state ICMS, in the main and fundamental source of income of the lower levels of government.

With regard to Colombia, this country also assigns taxes on sales of goods and services a preponderant role in the set of tax resources of sub-national jurisdiction. From Table 3.2 it can be seen that the collection of these taxes in 2014 was 1.4% of the product, representing almost 44% of total sub-national tax revenues.

It is highlighted that the mentioned resources can be divided into two distinct groups. On the one hand, departmental governments contribute 29% of sub-national tax revenues and concentrate 57% of their income from the application of three selective taxes on the consumption of liquors, beers and cigarettes. On the other hand, municipalities, which contribute more than 71% of the consolidated collection of the Colombian territorial entities, have as their main source of tax revenues the Industry and Commerce Tax (ICA), which exceeds the property tax as the main source of revenue, with the latter accounting for a 38% of the total municipal revenues (and 27% of the sub-national consolidated) in 2014.

Tax on commercial patents¹⁶

In the case of Ecuador, a large part of the revenue from taxation on economic activity is concentrated in the Tax on Patents, which is a municipal tax and which taxes the exercise of any economic activity of a commercial or industrial nature within the jurisdiction of the municipality. This tax levies the activity of natural or legal persons

who have the status of merchants or industrialists operating in each canton, as well as those who exercise any economic activity. In aggregate terms, tax revenue from economic activity reached 0.17 product points in 2014, equivalent to 36.7% of total sub-national tax revenues in this country.

In Chile, sub-national governments also have the resources generated from the collection of commercial patents, which are applied by the respective municipality to the exercise of any profession, trade, industry, commerce, art or other lucrative secondary or tertiary activity regardless of their nature or designation (including patents for alcohols). This tax contributed 15.07% of municipal tax revenues in 2014, and was equivalent to 0.23% of GDP.

Finally, Costa Rica's patent tax is the main tax levied by local governments, accounting for more than half of their tax revenues in 2014 (56% of the total and 0.4% of GDP). In this case, the taxable income is the net taxable income and the annual gross sales or income received by the natural or legal persons engaged in the exercise of lucrative activities.^{17,18}

c) Tax on use of goods and perform activities

In the countries of the region there are several alternatives to taxing the use of goods and performance of activities. Thus it may be that the taxable event is a partial manifestation of the taxpayer's wealth tax that stands out in this area is the one that falls on motor vehicles. Another option is constituted if the tax falls on those who use this property to circulate on the public highway (also known as "rights of circulation"). Finally, almost all Latin American countries, through their sub-national governments, impose a tax on the transfer of vehicles among their citizens.

Taking into account the range of variants for its application and use as a source of fiscal resources at the lower levels of government, the tax on motor vehicles is present in several Latin American countries, although in some cases it is moderately significant in the sub-national tax revenues.

The justification for its use lies mainly in the fact that this tax is easy to administer and is a permanent and stable source of revenue, especially in sub-national governments with a high degree of urbanisation. On the other hand, the information on the stock of cars in a city is useful to raise ecological taxes that limit the use of vehicles and to combat environmental pollution, that is to say that the tax can be used for other objectives, not necessarily revenue.

Some countries have tried to use the vehicle tax as part of a redistributive policy, although this objective is of greater responsibility and weight at the central level, it can partially be admitted a progressive tax with a rate that taxes the purchase of new vehicles. In Argentina, the province of San Juan has a "progressive" tax on vehicles; the tax rate is 3% but the value that is applied is a function of the model, age and weight of the vehicle. This way of taxing vehicles is administratively complex and can penalise new vehicles that are more efficient and pollute less than older vehicles.

In Mexico there is the Tax over Tenancy or Use of Vehicles (ISTUV), which has been the exclusive power, since 2012, of the States and Mexico City.¹⁹ This tax offers several advantages from a revenue and equitable point of view. The tax base is usually relatively stable as the number of cars tends to grow at a rate similar to or above the population growth rate and income level. In addition, the base is relatively difficult to hide and the burden falls on those individuals with higher purchasing power. In total, the revenue of taxes on the use of goods and perform activities in Mexico amounts to 0.12% of GDP, which is almost 13% of sub-national revenues.

In Chile, the revenue from these taxes represents almost 43% of local tax revenues (0.64% of GDP). The main source of these revenues is the owners of motor vehicles

(which include both the purchase and the annual permit). In this respect, the value of the circulation permit is determined in most cases on the basis of the assessment made by the Internal Revenue Service of motor vehicles and, on this appraisal; the Municipal Revenue Law sets the different rates. It is worth noting that this tax constitutes one of the main municipal revenues, even though 62.5% of its revenue must be delivered to the Municipal Common Fund.

The Uruguay Round Filing Fee is the main (only) source of income within this classification. Its revenue amounts to 0.51% of GDP and is 38.6% of total sub-national revenues. The collection of this tax establishes its legal basis in the Constitution and its rules are published annually. The rates are set according to the year of registration of the vehicle.

d) Other relevant sub-national taxes in the countries of the region

In addition to the typical taxes used by the sub-national governments analysed here, it is essential to mention some examples of taxes that extend the vast range of fiscal instruments from which they obtain their financing.

In this sense, the payroll tax (3000) is assigned to the state governments of Mexico, which contributed 41% of sub-national revenue (equivalent to 0.37% of Mexican GDP) in 2014. This type of tax has advantages and disadvantages. On the one hand, it is easy to administer, especially if it is applied on large enterprises, and also when the economy has a high degree of formalisation of labour, with relatively low rates, significant resources can be raised for regional governments. On the other hand, its main disadvantage is that this tax acts as a barrier to the generation of employment in the formal sector, and may also constitute a covert way of exporting taxes to other jurisdictions by taxing on the principle of origin if it affects production costs (see Larios et al., 2004).

In Argentina, the Stamp Tax (4400) is an important source of tax resources for provincial governments. This tribute, from the point of view of economic efficiency, is detrimental in that it conspires against economic growth by establishing a tax burden so that onerous legal acts by individuals and companies fall under the legal regime. However, stamp duty is the second highest tax revenue for these jurisdictions with a share of 8.0% of the total in 2014, which is equivalent to 0.42% of GDP.

In the case of Brazil, the sub-national tax resources already explained above are complemented by taxes related to the free transfer of assets. On the one hand, the free transmission of goods is taxed by the “Inter-Vivo” Transmission Tax (ITBI), applied at municipal level; on the other hand, by the Tax on Transfers of Assets due to Death (inheritance) and Donations (ITCD) that is assigned to the states and to the Federal District.

In Peru, an important part of local government tax revenues are in the collection of taxes on financial transactions (4400), as well as other charges that are merely local powers (6200). In all, the sum of these revenues amounts to 0.24% of GDP, as 44.6% of local revenues.

3.3. Approaches to the measurement of tax autonomy

One of the most relevant methodological challenges presented by the debate on intergovernmental fiscal relations and fiscal decentralisation is the measurement of the tax autonomy of sub-national governments. A common way of measuring this autonomy is through the sum of own income, defined as own sub-national revenues, to the extent that it is that level of government which administers it and has the resources that the tax can generate. However, this type of measurement leaves out of the analysis

the power and discretion that these governments could have to set tax rates and bases without any intervention by the central government.

For purposes of this section, tax autonomy is understood as the measurement that assesses the degree of freedom with which sub-national governments can create or abolish new local taxes, define tax bases or even grant tax exemptions to natural persons and companies. Thus, the measure of fiscal autonomy proposed in this chapter seeks to take care of the previous point. To do this, the methodology developed by the *OECD Fiscal Federalism Network* is used, and whose taxonomy is presented below:

Table 3.3. Tax autonomy

a.1	The recipient SCG sets the tax rate and any tax reliefs without needing to consult a higher level government.
a.2	The recipient SCG sets the rate and any reliefs after consulting a higher level government.
b.1	The recipient SCG sets the tax rate, and a higher level government does not set upper or lower limits on the rate chosen.
b.2	The recipient SCG sets the tax rate, and a higher level government does sets upper and/or lower limits on the rate chosen.
c.1	The recipient SCG sets tax reliefs – but it sets tax allowances only.
c.2	The recipient SCG sets tax reliefs – but it sets tax credits only.
c.3	The recipient SCG sets tax reliefs – and it sets both tax allowances and tax credits.
d.1	There is a tax-sharing arrangement in which the SCGs determine the revenue split.
d.2	There is a tax-sharing arrangement in which the revenue split can be changed only with the consent of SCGs.
d.3	There is a tax-sharing arrangement in which the revenue split is determined in legislation, and where it may be changed unilaterally by a higher level government, but less frequently than once a year.
d.4	There is a tax-sharing arrangement in which the revenue split is determined annually by a higher level government.
e	Other cases in which the central government sets the rate and base of the SCG tax.
f	None of the above categories a, b, c, d or e applies

Source: Author's elaboration based on the taxonomy proposed by OECD (Fiscal Decentralisation Database).

For this work, the approximation to tax autonomy was made by reference to the different legislative provisions that refer to the tax authorities, in terms of rates and taxable bases. In the annexes is the detail by country.

The governments of the provinces of Argentina have the power granted them by the Constitution of the Nation to set direct taxes, with regard to their rate and taxable base. The provincial taxes in this matter are real estate property taxes (4100) and stamp duty (4400), whose operation was detailed in the earlier part of this chapter.²⁰ The main restriction imposed by the law is in the Federal Tax Co-participation Law, where the provinces that adhere to this agreement are enforced to not apply analogous taxes to the national ones whose distribution is established in this Law. The power to fix the taxes on gross income (5100) and on the use of motor vehicles (5211) are also established in the Constitution, under the explicit proviso that indirect contributions remain as concurrent power between the Nation and the Provinces. The characteristics of all provincial taxes are established in the Tax Codes and Tax Laws of the Jurisdictions, with which it can be affirmed that the provincial governments have a wide fiscal autonomy in their own revenue, based mainly on the Constitution of this country, although they maintain a high dependence on intergovernmental transfers, mainly through the federal co-participation regime of taxes.

Brazil's state governments have autonomy over 93% of their tax revenues, consisting of inheritance and property tax (4310), ownership of motor vehicles (4600), and the circulation of goods and services ICMS (5111). The Constitution establishes the competence of the States and the Federal District in this matter, with the particularity that for taxes on inheritance and vehicles it is established that the Senate will set

the maximum limits of the rates. The remaining 7% of state tax revenues are social contributions on net profits (1110) whose legal basis is found in Law 7,869, and in which the federal power of this tax is explicitly stated.

With respect to the municipalities of Brazil, the fiscal autonomy of sub-national governments reaches 90% of their tax revenues. These are composed of taxes on real estate IPTU (4100), translation of real estate (4400) as well as other taxes on goods and services ISS (5113). The power of the municipal governments on these taxes is guaranteed by the Constitution of this country.

From the first part of this chapter the operation of the territorial tax in Chile was explained; nevertheless it is worth to emphasise that an important part of the revenue of this tax finances the “Fondo Común Municipal” (FCM), whose distribution is determined by the Constitutional Organic Law of Municipalities. Any change to this Law must come from or be sponsored by the Central Government. Greater fiscal autonomy is observed in the municipal patents (5100), detailed in the second part of this chapter; however, the rates are fixed in the aforementioned law and between 55% and 65% of the collection of the four municipalities with greater fiscal capacity relative to others will finance the FCM. As with the territorial tax, taxes levied on the circulation of motor vehicles (5210) are subject to the allocation agreement of the FCM. Finally, the greatest fiscal autonomy of the municipalities of Chile is found in the taxes to obtain concessions, permits or services of the local administration (5213), which are regulated in the same way in the Law on Municipal Income. Urbanisation and construction permits are highlighted, whose maximum rate is regulated by the general law of the branch. For its part, the Law also allows that the corresponding rights to services, concessions or permits whose rates are not fixed in the law relative to new services that are created by the municipalities, are determined by local ordinances. In sum, nearly 58% of Chilean municipalities' tax revenues form part of a tax co-participation agreement established by law (FCM), while the remaining 42% are taxed powers regulated by Law with established limits regarding rates and taxable bases


In Mexico, the Constitution of the United States of Mexico empowers all state governments to handle rates and taxable bases for payroll taxes (3000), property tax (4100), translation (4400) and services (5126). In addition to these powers, it should be noted that by mandate of the Decree 21/12/2007 the Law on the Tax on Tenancy or Use of Vehicles was repealed, since 2012, thus leaving the power of this tax in the state governments too. As a result, by 2014, at least ten state governments have eliminated this tax or, in default, have subsidised it.

Likewise, the Constitution establishes that municipalities will receive the revenue-including additional taxes established by the States on real estate property-from their fragmentation, division, consolidation, relocation and improvement as well as those based on the change in real estate value. However, municipalities may conclude agreements with the State to take over certain functions related to the administration of these contributions. Thus, for example, with the 2014 plantation reform, the criteria for the allocation of the Municipal Development Fund were modified, which is constituted from 1% of the federal revenues from participations, forcing the municipality to have an agreement with the state government in which the devolution, by the municipality, of the administrative responsibility of the property tax to the state government is explicit. With this, the incentive for municipalities to grant to the state governments the power over the property tax is regulated, so as not to lose part of their financing via the units. This change would potentially leave more than 83% of municipal tax revenues under the authority of state governments.

Table 3.4. Latin American tax autonomy, 2015

Country	Revenues as % of total tax revenue	Tax autonomy of Subnational Government												
		a.1.	a.2	b.1	b.2	c.1	c.2	c.3	d.1	d.2	d.3	d.4	e	f
Argentina														
Provinces	16.9	100.0	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Brazil														
States	25.9	93.9	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	6.1	..
Local	6.4	90.4	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	9.6
Chile														
Local	7.6	..	..	26.4	15.7	..	..	..	..	..	57.9	..	..	..
Mexico														
States	3.9	100.0	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Local	1.4	16.5	83.5	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..

Source: ECLAC's elaboration on the basis of the methodology proposed by OECD (1999). The figures presented above may differ from those published by the OECD. Fiscal Decentralisation Database due to minor differences in classifications and sources between ECLAC and OECD.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933462962>

In general terms, the intermediate governments of the countries analysed have an important level of fiscal autonomy derived from the power – founded in the Constitution of each of the countries – with which governments have to set rates and modify taxable bases within their jurisdiction, although, as emphasised in the first part of this chapter, on average the level of vertical asymmetry is high. The main difference is observed in Chile, where most sub-national tax revenues are regulated in a distribution agreement established by Law, while the rest are subject to limits and restrictions also established in the Municipal Revenue Law. In this sense, and in both cases, any modification of the law is attributed to the central government.

In order to deepen the discussion, Box 3.1 shows the analysis including the different tax co-participation agreements. In summary, this aggregate allows the analysis to be expanded and to show the different levels of autonomy, differentiating by the capacities that the sub-national governments have to modify the distribution systems of taxes. As was seen in the initial part of the chapter, with the exception of Brazil, fiscal revenues from different co-participation agreements have a greater relative weight within the fiscal structures of sub-national governments.

Box 3.1. Tax autonomy including tax co-participation agreements

From what has been explored in the legal frameworks, it is observed that intermediate governments have an important level of tax autonomy, derived from the power with which governments count to set rates and modify taxable bases within the jurisdiction, although in a context of high vertical asymmetry. A lower level of autonomy is observed in local governments. However, a more detailed analysis is achieved by including the mechanisms of tax co-participation in the calculation of sub-national fiscal autonomy. These systems, with their particularities, are of vital importance to sub-national finance and, although they originate in taxes collected at the level of the central government, their different regulatory frameworks determine different degrees of autonomy, related to the ability of sub-national governments to modify the distribution system.

For this analysis, it is worth noting that in the case of Argentina, any modification of the co-participation regime requires the approval of the provincial legislatures (law-agreement); While in the case of the states and municipalities of Mexico, these agreements make them beneficiaries and even oblige them to create agreements of collaboration and devolution of powers and tax responsibilities (specifically real estate), without giving them any negotiation space in the formation and Distribution of participating federal revenue. On the other hand, in the case of Chile the particularity is that the Municipal Common Fund (instrument of co-participation) is financed for the most part with the own resources of the municipalities, although any modification is attributed solely by the Central Government. The exception would be Brazil, where it is shown that both state and local governments (the latter to a lesser extent) have a capacity and fiscal autonomy reflected both in the collection and tax powers that the Constitution grants them.

In sum, considering the different co-participation agreements, the results would be the following:

Country	Tax autonomy of subnational governments												
	a.1	a.2	b.1	b.2	c.1	c.2	c.3	d.1	d.2	d.3	d.4	e	f
Argentina													
Provinces	44.2	..	..	..	..	..	..	..	55.8	..	..	..	..
Brazil													
States	81.5	..	..	..	..	..	..	..	..	13.2	..	5.3	..
Local	58.5	..	..	..	..	..	..	..	..	35.3	..	..	6.2
Chile													
Local	..	..	26.4	15.7	..	..	..	..	..	57.9	..	..	..
Mexico													
States	18.2	..	..	..	..	..	..	..	..	81.8	..	..	..
Local	4.2	21.4	..	..	..	..	..	..	..	74.4	..	..	..

Source: Own elaboration on the basis of the methodology proposed by OECD (1999). Co-participation agreements are not included in the OECD tax autonomy definition, which includes only tax revenues. Co-participation agreements are derived from revenue collected at the central level and then shared with states and municipalities through transfers.

Notes

1. Many of the developments presented in this chapter are based on an article named “La tributación de los gobiernos subnacionales” from Gomez Sabaini and Jiménez (2016), in print. The chapter uses data from this publication and from the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) as the analysis includes non-tax revenue and transfers that do not fall within the scope of the data presented in this publication. However, the classification terminology in this chapter uses the OECD classification in the Interpretative Guide (shown in Annex A) and refers to the main categories in which each tax occurs.
2. Despite the existence of intergovernmental transfers of remarkable relevance in sub-national government finance among Latin-American countries, this chapter focuses in own resources (tax and non-tax). For a complete analysis of the problems related to intergovernmental transfers in the region, see the works of Martínez Vázquez and Sepúlveda (2012a), Rezende and Veloso (2012) and Jiménez and Podestá (2009).
3. Only some countries were selected because of a minimum amount of information requirement to perform the analysis.
4. Afonso (2016) provides an actualised analysis about the weight of sub-national resources in Brazil.
5. For a detailed analysis about the functioning, composition and distribution of the FCM, the “Sistema Nacional de Información Municipal” from SUBDERE, Chile, www.sinim.gov.cl/desarrollo_local/selfcm.htm can be consulted.
6. The last part of this chapter deepens the analysis about the importance of the FCM in the determination of the fiscal autonomy that currently reaches the municipalities of Chile.
7. The work that gave rise to this chapter (Gómez Sabaini y Jiménez, 2011) shows the structure of the total revenues of the sub-national governments to the year 2008, including the case of Brazil where transfers are close to 8% of the Gross Domestic Product. The remarkable differences with the data presented here (Table 3.1) – whose source is the Brazilian National Treasury – have a methodological explanation, which is related to the weighting of the transfers made between sub-national governments that are constituted mainly by 25% of the collection of ICMS from the states to the municipalities. The inclusion or not of this concept within the total amount of transfers would explain the differences indicated with the official data.
8. For more details about its performance in Latin America see Martínez Vázquez and Sepúlveda (2012b).
9. Although De Cesare and Lazo Marín (2008) clarify that the municipalities propose annually their prices and tables of unit values of land and construction before their State Congresses.
10. Even in Ruelas Ávila (2015) it is shown that the relative importance of this tax averaged 55% municipal tax revenues in the period 1989-2013, although it has been historically low – about 7% – when it is compared with the total revenues of the municipalities. On the other hand, it is also shown that this tax distorts the territorial equity since 90% of the tax collection is concentrated in only 12% of the municipalities.
11. In the calculations of the sub-national tax burden for the Chilean case, the DIPRES methodology was followed in which the duplications originated in the application of the Municipal Common Fund (FCM) were eliminated. Thus, adding the residual difference to the respective taxes which form it, it is possible to visualise exactly what has been collected for each concept of operating income, although information on what is received by each municipality is lost through participation in this Fund.
12. Some municipalities can fix rates and exemptions relative to the tribute.
13. For a detailed analysis of this tax, it is recommended to consult the work of Bruno de Carvalho, P.H. (2006), “IPTU in Brazil: Progressivity, Collection and Extra-Fiscal Aspects”, IPEA.
14. For more detail on the problems of co-ordination between government levels of consumption taxes, see Arroyo, Jiménez and Mussi (2012).
15. For more information about the inefficiencies of “cascading” see Keen (2013).
16. There are classification differences between ECLAC and the OECD regarding the tax on patents. ECLAC classify this tax as a tax on production, sale, transfer, etc (5100) whereas the OECD classify this tax as a tax on use of goods or perform activities.
17. According to the Constitution and the Municipal Code, each municipality has its own law of patents.
18. In the case of Ecuador, Chile and Costa Rica, the classification of these taxes was recently changed from 5126 to 5213. For this special feature, the former classification was used.

19. Starting in 2012, the tax on the possession and use of vehicles became the power of state governments, a tax on which they could not previously modify taxes or eliminate surcharges; they were only beneficiaries of the revenue. Given this change, some states eliminated this tax, creating an incentive for other states to reduce rates and the taxable base, while increasing the payroll tax.
20. The most relevant direct tax in terms of tax revenue is the income tax, which is a delegated authority of the provinces to the federal government and which forms part of the Federal Tax Co-participation Regime.

References

- Afonso, J.R. (2016); "Carga tributaria en Brasil: redimensionada y repensada", *Revista de Administración Tributaria*, 40 (February), CIAT/AEAT/IEF, pp. 1-16.
- Arroyo, J.M., J.P. Jiménez and C. Mussi (2012), "Revenue Sharing: The case of Brazil's ICMS", *Serie Macroeconomía del desarrollo* No. 121, División de Desarrollo Económico, CEPAL.
- Blöchliger, H. and M. Nettley (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. (2015); "Step on the Gas: Bolivia's Reliance on Natural Resource Revenue", en Fretes Cibils, V. y T. Ter Minassian (Eds.), *Decentralizing Revenue in Latin America – Why and How*, Inter-American Development Bank, Washington DC., pp. 79-116.
- Brosio, G. and J.P. Jiménez (2012), "The intergovernmental allocation of revenue from natural resources: finding a balance between centripetal and centrifugal pressure", in Brosio, G. and J.P. Jiménez (eds.), *Decentralization and Reform in Latin America – Improving Intergovernmental Relations*, Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 290-320.
- Bruno de Carvalho (Jr.), P. (2006), "IPTU no Brasil: Progressividade, Arrecadação E Aspectos Extra-Fiscais", *Texto para Discussão* N° 1251 del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA-, Brasília, December, www.ipea.gov.br.
- CEPAL (2014), "Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible". Trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL, documento oficial del 35° período de sesiones de la CEPAL (Lima, Perú), LC/G.2586 (SES.35/3), Santiago de Chile, April.
- De Cesare, C. and J.F. Lazo Marín (2008), "Impuestos a los patrimonios en América Latina", *Serie Macroeconomía del Desarrollo* N° 66, ECLAC, Santiago de Chile.
- Del Valle, M. (2013); "Ingresos Fiscales por Explotación de Recursos Mineros e Hidrocarburos en Perú", *Resumen de políticas del BID* N° 197, Inter-American Development Bank, Washington, DC, September.
- Gómez Sabaini J.C. and J.P. Jiménez (2011), "El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos", *Serie macroeconomía del desarrollo* No. 111. División de Desarrollo Económico, ECLAC.
- Horst, B. (2010), "Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal", *Serie Informe Económico* N° 202, Libertad y Desarrollo, Santiago de Chile.
- Jiménez, J.P. and A. Podestá (2009), "Las relaciones fiscales intergubernamentales y las finanzas subnacionales ante la crisis", LC/R.2155, CEPAL, Santiago de Chile.
- Jiménez, J.P. and J. Viñuela (2004), "Marco institucional para la gestión del gasto público en países descentralizados", Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional.
- Keen, M. (2013), "Targeting, Cascading and Indirect Tax Design", *IMF Working Paper*, WP/13/57, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.
- Larios, J., B. Alvarado and E. Conterno (eds.) (2004), "Descentralización Fiscal. Análisis Conceptual y Revisión de Experiencias de Nueve Países", *Documento Técnico* N° 7, USAID, Lima.
- Martínez-Vázquez, J. and C. Sepúlveda (2012a), "Intergovernmental transfers: a policy reform perspective", in Brosio, G. and J.P. Jiménez (eds.), *Decentralization and Reform in Latin America – Improving Intergovernmental Relations*, Elgar Publishing, Cheltenham pp. 260-289.
- Martínez-Vázquez, J. and C. Sepúlveda (2012b), "Explaining property tax collections in developing countries: the case of Latin America", in Brosio, G. and J.P. Jiménez (eds.), *Decentralization and Reform in Latin America – Improving Intergovernmental Relations*, Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 172-222.

- OECD (2017), *Fiscal Decentralisation Database*, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/ctp/federalism/oecd-fiscal-decentralisation-database.htm.
- OECD (1999), "Taxing powers of state and local government", *Tax Policy Studies* No 1, Paris.
- Rezende, F. and J. Veloso (2012), "Intergovernmental transfers in sub-national finances", in Brosio, G. and J.P. Jiménez (eds.), *Decentralization and Reform in Latin America – Improving Intergovernmental Relations*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 223-259.
- Ruelas Ávila, I. (2015), "Evaluación de las características del impuesto predial en México", *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales (RIEM)*, N° 12, Año VI, pp. 67-102.
- Sánchez Torres, F., I. España Eljaiek and J. Zenteno (2015), "Fiscal Cumbia: Colombia's Revenue Dynamism", in Fretes Cibils, V. and T. Ter Minassian (eds.), *Decentralizing Revenue in Latin America – Why and How*, Inter-American Development Bank, Washington DC, pp. 155-198.
- Ter Minassian, T. (2015), "Elusive Goal: Brazil's Subnational Revenue System Reform", in Fretes Cibils, V. and T. Ter Minassian (eds.), *Decentralizing Revenue in Latin America – Why and How*, Inter-American Development Bank, Washington DC., pp. 117-154.

CAPÍTULO 3

SECCIÓN ESPECIAL

**La tributación y la autonomía fiscal en los gobiernos
subnacionales de América Latina**

SECCIÓN ESPECIAL

La tributación y la autonomía fiscal en los gobiernos subnacionales de América Latina¹

Introducción

La forma en que se financia 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 capítulo se describe y analiza la estructura de financiamiento de los gobiernos subnacionales, haciendo referencia a la evolución y la composición de los recursos propios, específicamente los tributarios. A través del análisis de una serie de casos se pretende mostrar las opciones de financiamiento propio de que disponen estas jurisdicciones (ya sean intermedias y/o locales), más allá de la predominancia de las transferencias del gobierno central en ese sentido². Posteriormente, con el fin de explorar los determinantes institucionales y de capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales, se analiza la autonomía fiscal de algunos países seleccionados,³ siguiendo para ello la metodología propuesta por OECD (1999), Jounard y Kongsrud (2003), Blochliger y King (2006), Blochliger y Petzold (2009), Blochliger y Nettley (2015).

3.1. El desempeño de los ingresos tributarios subnacionales en los procesos de descentralización recientes

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. Vale señalar que este fenómeno se ha visto reflejado tanto en los países federales tradicionales como Argentina o Brasil, los cuales traspasaron parte de las funciones del gobierno federal hacia los niveles inferiores de gobierno, así como en países unitarios donde – según el caso – se produjo una transferencia importante de funciones hacia los gobiernos locales o bien se crearon nuevos niveles intermedios de gobierno a los que se encomendó la formulación y ejecución – o exclusivamente la gestión – de importantes políticas públicas.

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. Aunado 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.

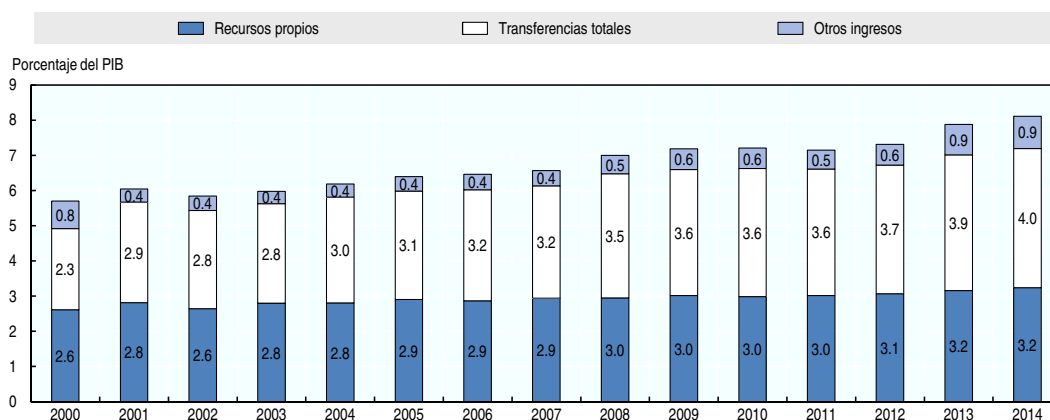
Debe aclararse que, en sentido estricto, se define a los ingresos subnacionales propios como aquellos tributos en que los gobiernos subnacionales tienen potestades discretionales para determinar la carga impositiva sobre los ciudadanos (Brosio y Jiménez, 2012). Sin embargo, en algunos casos los acuerdos existentes de coparticipación, por

ejemplo en el caso de Alemania, se consideran como ingresos tributarios también. Esta potestad puede ser ejercida por tres instrumentos diferentes: administración tributaria, fijación de alícuota impositiva y determinación de la base imponible.

Para el caso de América Latina, se ha venido trabajando con una definición más laxa de recursos propios ya que se observa una combinación de estas tres dimensiones, no contando con la información necesaria en todos los casos (Gómez Sabaini y Jiménez, 2011). Ahora bien, tal como se señaló anteriormente, en la última sección de este capítulo, se presentará un análisis de la autonomía fiscal de algunos países de la región, tomando en cuenta la capacidad de los gobiernos subnacionales de Argentina, Brasil, Chile y México para fijar bases imponibles y alícuotas. Se trata de un desarrollo incipiente, con el objetivo de poder ampliarlo en futuros trabajos a otros países de la región.


Como se puede observar en el siguiente gráfico, los ingresos fiscales totales de estos gobiernos han crecido sostenidamente en los últimos quince años. Sin embargo, esto se debe fundamentalmente a la importancia creciente que han tenido las transferencias provenientes desde los gobiernos centrales y no tanto por el más limitado incremento de los recursos tributarios propios de los niveles intermedios y locales. En promedio, las transferencias totales aumentaron del 2.3% del PIB en el año 2000 a un 3.9% en 2014, en tanto que los recursos propios apenas pasaron del 2.6% del PIB a 3.2% en ese mismo período.

Gráfico 3.1. Evolución de la estructura de los ingresos totales en gobiernos subnacionales, países seleccionados, 2000-14



Nota: A lo largo del trabajo, se asume que en el análisis estadístico, el concepto de gobiernos subnacionales se referirá a las provincias en el caso de Argentina; estados y municipios en Brasil; municipios en Chile; departamentos y municipios en Colombia; gobiernos locales en Costa Rica; consejos provinciales y municipios en Ecuador; estados y municipios en México, gobiernos locales de Perú y gobiernos locales de Uruguay.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933462919>

En este sentido, en el cuadro 3.1 puede observarse la estructura actual de financiamiento de los gobiernos subnacionales en los países latinoamericanos incluidos en la parte descriptiva de este informe. El primer hecho saliente lo constituyen las diferencias encontradas en el peso relativo que poseen los recursos propios (tributarios y no tributarios) dentro del total de ingresos percibidos por estos niveles de gobierno. Al respecto puede comprobarse que los estados y municipios de Brasil obtienen más de la mitad de sus ingresos (75.1%) a partir de sus recursos propios, lo que representa el 11.1% en términos del PIB (más del 90% de los cuales corresponden a ingresos tributarios)⁴. Por su parte, los recursos propios en Costa Rica -pese a su bajo nivel respecto al PIB- tienen un peso importante dentro de la estructura de sus ingresos totales (99.8%), si bien

se reconoce que el proceso de descentralización fiscal no ha experimentado avances significativos a partir de una adecuada delegación de responsabilidades de gasto ni de potestades tributarias hacia niveles inferiores de gobierno. Lo mismo sucede en Uruguay, donde los recursos propios representan casi el 64% de los recursos totales de los gobiernos locales.

Resulta particular el caso de Chile, donde los recursos propios de los municipios representan el 60.5% de sus ingresos totales (cuadro 3.1). 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 mecanismo de igualación horizontal solidaria entre municipios se nutre prácticamente en su totalidad (99%) de los mismos recursos tributarios recaudados por estas jurisdicciones⁵, en este informe se considera su influencia antes de ser distribuido, o sea dentro del conjunto de recursos propios disponibles para reflejar mejor la potencialidad de los mismos en materia de financiamiento subnacional⁶.

Cuadro 3.1. Estructura de los ingresos totales de los gobiernos subnacionales, 2014

Como porcentaje del PIB y de los ingresos totales

País	Recursos propios		Transferencias		Otros Ingresos		Ingresos Totales
	% PIB	% Total	% PIB	% Total	% PIB	% Total	% PIB
Argentina	6.3	41.7	8.8	58	0.1	0.4	15.2
Brasil*	11.1	75.1	3.7	24.8	0	0.1	14.8
Chile	2.1	60.5	1.4	39.1	0	0.4	3.5
Colombia	3.7	31.6	5	42.8	3	25.6	11.8
Costa Rica	1.15	99.78	0.001	0.09	0.00	0.13	1.15
Ecuador*	1.0	21.6	3.6	77	0.1	1.3	4.6
México*	1.4	13.8	8.7	86.2	0	0	10.1
Perú	1.1	27.3	2.6	66.7	0.23	6	3.9
Uruguay	1.99	63.8	1.1	36.2	0	0	3.1

a/ Como "recursos propios" se toma en cuenta a los ingresos tributarios propios y no tributarios.

b/ "Otros Ingresos" puede incluir distintas formas de endeudamiento, inversiones, recursos por ventas de activos, recuperación de préstamos, transferencias de capital, etc.

Los datos para los países marcados con asterisco corresponden a 2013.

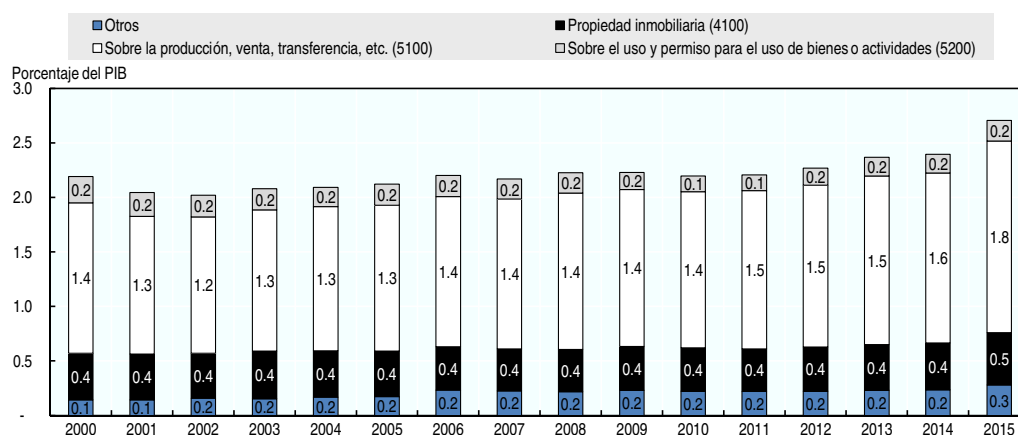
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

[StatLink !\[\]\(e1c624d4757f08486e89482c18364c17_img.jpg\) http://dx.doi.org/10.1787/888933462972](http://dx.doi.org/10.1787/888933462972)

Por el contrario, en el resto de los países de la región la principal fuente de recursos públicos de los gobiernos subnacionales proviene del sistema de transferencias que cada gobierno central implementa para complementar el financiamiento de sus responsabilidades de gastos, es decir la provisión de bienes públicos a sus ciudadanos. Las administraciones centrales de gobierno de países tales como Argentina y México aportan más de 8% del PIB en concepto de transferencias hacia los niveles inferiores de gobierno. En los caso de Colombia y Ecuador, esta fuente de ingresos subnacionales representa 5.0% y un 3.6% del PIB respectivamente, mientras que en Brasil estos recursos equivalen a 3.7 puntos porcentuales del producto de dicho país⁷. En lo que corresponde a Perú y Uruguay, las transferencias ascienden a 2.6% y 1.1% del PIB respectivamente con un peso relativo superior al 66% y al 36% dentro cada una de sus respectivas estructuras de ingresos fiscales.

Al profundizar por tipo de impuestos, se puede observar que la recaudación de los impuestos a la actividad económica (cuya clave es 5100 dentro de la clasificación utilizada) ha sido la más alta, superando en la mayor parte del periodo el 1% del PIB, incluso acercándose a los 2 puntos del producto durante los últimos dos años. La recaudación de los impuestos a la propiedad (4100), en donde se consideran principalmente el impuesto a la propiedad inmobiliaria, se ha mantenido estable alcanzando un 0.4% del PIB durante todo el periodo analizado.

Gráfico 3.2. Evolución de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales, por tipo de impuesto, países seleccionados, 2000-15



Fuente: Elaboración propia con base en los datos presentados en el capítulo 6.

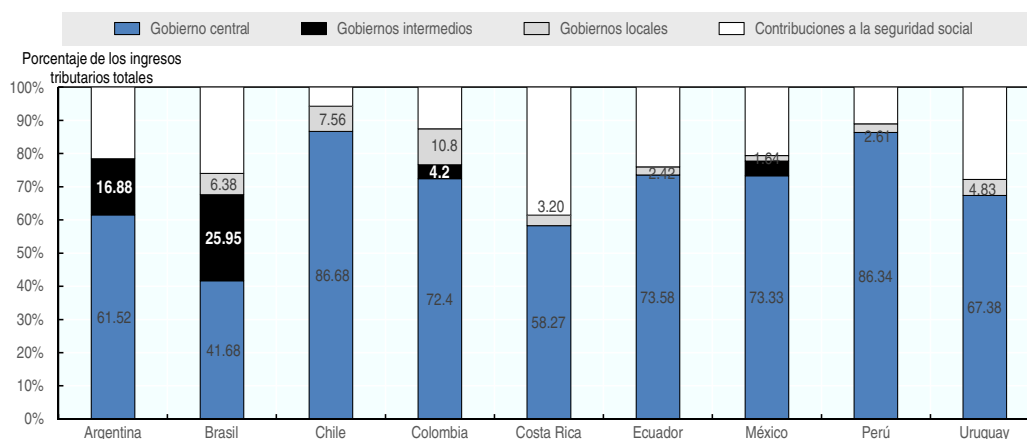
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933462922>

3.2. Los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales: estructura y evolución

Como se ha enfatizado en la literatura relevante, la descentralización de potestades tributarias a los gobiernos subnacionales ha sido relativamente débil en la mayoría de los países, si bien ha estado sujeta a las particularidades propias de cada país. El gráfico 3.3 pone 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 el que los estados y los municipios poseen conjuntamente más del 30% de la recaudación total, denotando un importante grado de descentralización de potestades tributarias hacia dichos niveles de gobierno, acompañado de un aumento significativo en las capacidades fiscales de los gobiernos subnacionales de este país (punto respaldado en el ejercicio de autonomía fiscal que se realiza en la última parte). En un segundo escalafón de países se encuentran Argentina y Colombia, en los cuales los niveles subnacionales aportan aproximadamente más del 15% de la recaudación total.

Sin embargo, en el resto de los países, los gobiernos centrales no han avanzado de manera significativa en la descentralización de los recursos tributarios. De este modo, en estos países la recaudación tributaria subnacional representa, en promedio, entre el 2% y el 5% de los ingresos tributarios totales de cada país.

Gráfico 3.3. Ingresos tributarios según nivel de gobierno, 2014



Fuente: Elaboración propia con base en los datos presentados en el capítulo 6.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933462939>

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) y esta pobre evolución se relaciona con la debilidad en el nivel y la estructura de la imposición subnacional, lo que a su vez tiene relación con las bases tributarias disponibles por parte de estos niveles de gobierno.


Si bien la baja recaudación de impuestos propios es un problema, debe señalarse que cuando se evalúa la cantidad de gastos que los gobiernos intermedios y locales tienen que financiar, no parece que haya mucho margen adicional para reasignar potestades tributarias. 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.

Cuadro 3.2. Estructura de los principales impuestos de los gobiernos subnacionales – gobiernos intermedios y locales- en América Latina, 2014

País	En % del PIB				Total
	Propiedad inmobiliaria (4100)	Sobre la actividad económica (5100)	Sobre el uso de bienes y contribuciones de mejora (5200)	Otros	
Argentina	0.38	4.02	0.26	0.59	5.25
Brazil	0.48	7.61	0.00	2.21	10.30
Chile	0.62	0.23	0.64	0.00	1.49
Colombia	0.73	1.39	0.00	1.06	3.18
Costa Rica	0.29	0.40	0.00	0.02	0.72
Ecuador	0.11	0.17	0.03	0.15	0.46
Mexico	0.22	0.03	0.12	0.55	0.91
Peru	0.21	0.08	0.00	0.24	0.53
Uruguay	0.81	0.00	0.51	0.00	1.32

País	En % de los ingresos totales				Total
	Propiedad inmobiliaria (4100)	Sobre la actividad económica (5100)	Sobre el uso de bienes y contribuciones de mejora (5200)	Otros	
Argentina	7.3	76.5	5.0	11.2	100
Brasil	4.7	73.8	0.0	21.5	100
Chile	41.3	15.7	42.9	0.0	100
Colombia	23.1	43.7	0.0	33.3	100
Costa Rica	40.8	55.9	0.0	3.4	100
Ecuador	24.1	37.6	6.7	31.7	100
México	24.0	3.0	13.0	60.0	100
Perú	40.1	15.3	0.0	44.6	100
Uruguay	61.4	0.0	38.6	0.0	100

Fuente: Elaboración propia con base a los datos presentados en el capítulo 6.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933462983>

A continuación, se expone un análisis detallado de los principales impuestos presentados en el cuadro precedente, con las características propias de cada uno de los países seleccionados como casos de estudio en el presente trabajo.

a) Imposición sobre la propiedad inmobiliaria (4100)

Los trabajos de investigación más recientes junto con la información estadística disponible confirman que la relevancia de la imposición patrimonial en términos del PIB y en relación con total recaudado (si se excluyen de esta categoría a los impuestos que gravan las transacciones financieras) no resulta significativa en ninguno de los sistemas tributarios latinoamericanos. Aún así, los tributos que afectan el patrimonio constituyen el principal instrumento de generación de recursos propios con que los gobiernos subnacionales de la región cuentan para financiar sus responsabilidades de gasto.

Simultáneamente, dentro de la amplia gama de impuestos que suelen recaer sobre el patrimonio de los contribuyentes, el impuesto a la propiedad inmueble o predial es el instrumento más comúnmente aceptado y explotado como fuente de recursos fiscales en las instancias subnacionales de gobierno, aún con un escaso peso relativo que se ubica por debajo del 0.7% del PIB en la mayoría de los casos (a excepción de Colombia y Uruguay)⁸.

No obstante lo anterior, el impuesto predial adquiere una muy desigual importancia relativa respecto de la totalidad de recursos tributarios subnacionales según el país analizado. Así puede observarse en el cuadro 3.2 que en algunos países el impuesto a la propiedad inmueble aporta una parte relevante de la recaudación propia, como sucede en Chile, Costa Rica, Perú y Uruguay.

En el caso de México, cada estado es autónomo en las atribuciones asignadas en la Constitución, inclusive en la creación de impuestos. En lo que respecta al impuesto a la propiedad inmueble, el mismo es un tributo eminentemente municipal⁹ y representa más del 23% de los ingresos subnacionales¹⁰. El registro catastral y la valuación fiscal es responsabilidad de cada uno de los municipios, por lo cual la unificación de criterios sólo puede ser alcanzada a través de acuerdos entre jurisdicciones.

Por ejemplo, el impuesto territorial chileno (IT), que fija el pago de contribuciones de bienes raíces, representa el principal componente de los ingresos tributarios municipales. Actualmente este impuesto contribuye con ingresos equivalentes a 0.6% del PIB, lo cual corresponde a más del 41% del total de recursos tributarios subnacionales¹¹. Para este impuesto, tanto la tasa como la base imponible y las exenciones a su pago se encuentran fijadas por ley (nacional) y los municipios, en la práctica, sólo son los beneficiarios de los recursos que se recaudan. La base del impuesto territorial está determinada por la valuación fiscal de la propiedad realizada por el Servicio de Impuestos Internos (SII) y la tasa del impuesto está fijada por ley. Ello lleva a que se trate de un impuesto patrimonial que no tiene relación con el pago por bienes y servicios locales que el municipio entrega al entorno donde se encuentra emplazado el bien inmueble.

En Colombia, aunque originalmente fue de jurisdicción departamental, el Impuesto Predial Unificado está asignado por la Constitución de 1991 a los municipios, los cuales fueron dotados del poder para determinar las tasas (dentro de un rango preestablecido), las exenciones, los tratamientos preferenciales y los usos específicos de lo recaudado por el tributo. Como podría esperarse, pueden existir (y de hecho, existen) tantos marcos regulatorios para la imposición a la propiedad inmueble como los municipios existentes, reflejando las necesidades particulares de cada uno de estos. Así, el impuesto predial colombiano, que recauda cerca de 0.7% del PIB, se impone sobre todas las propiedades inmuebles, urbanas y rurales, con o sin edificaciones, ubicadas dentro de los límites geográficos de cada municipio. Además, el impuesto predial en Colombia constituye el segundo impuesto que mayor recaudación reporta a los niveles inferiores de gobierno con una participación relativa superior al 23% respecto de los ingresos totales de estas jurisdicciones (cuadro 3.2).

La base imponible en este caso está determinada por la valuación catastral, la cual es realizada por oficinas de catastro descentralizadas en el caso de Bogotá, Antioquia, Cali y Medellín y por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en el resto de las jurisdicciones. Si bien los valores de los inmuebles son actualizados anualmente aplicando un ratio que toma en cuenta el índice de precios al consumidor, en varios municipios de Colombia se han evidenciado problemas con la actualización de los valores catastrales respecto de los valores de mercado, recurriéndose al mecanismo de valuación auto determinada o “auto-valuación” catastral. En cuanto a las alícuotas del impuesto, éstas pueden ser establecidas por las autoridades municipales dentro de cierto rango respecto de la valuación catastral, con una estructura diferenciada y progresiva en función del tipo de estratificación social y de utilización de las tierras en las áreas urbanas que determinan, en última instancia, el valor fiscal de los inmuebles afectados por el impuesto predial.

En Ecuador, el impuesto predial aporta aproximadamente el 24% de los ingresos tributarios subnacionales (0.11% del PIB). La base gravable del tributo corresponde al valor global del predio determinado y actualizado cada dos años por la oficina de catastro municipal con base en: el valor del suelo, el valor de las edificaciones y el valor de reposición, conforme a lo dispuesto por el Concejo Municipal. No obstante lo anterior, el método de valuación catastral conjuga información provista directamente por el propietario junto con los datos de escrituración debido a dificultades logísticas observadas en la mayoría de las jurisdicciones. Las tasas del impuesto para propiedades urbanas varían entre 0.25 y 5 puntos por mil del valor del inmueble, mientras que para las áreas rurales se ubican entre 0.25 y 3 por mil.

Como se mencionó, el aporte de recaudación tributaria de los cantones en Costa Rica resulta poco significativo respecto del total nacional. La razón principal de esto consiste en que los municipios tienen sólo la responsabilidad de administración tributaria de

algunos impuestos sobre la propiedad y sobre las ventas. Al respecto, los niveles locales de gobierno deben realizar las valuaciones, recaudar y exigir el pago de los tributos en sus jurisdicciones. En particular, el impuesto predial en este país aporta gran parte (más del 40% en 2014) de los recursos tributarios subnacionales, lo que equivale a casi el 0.3% del PIB (cuadro 3.2). La alícuota vigente, decidida por el gobierno central, es de 0.25% sobre el valor del inmueble y es de aplicación en todo el territorio nacional.

En Argentina y Brasil, los dos países de la región con mayor participación subnacional dentro de los ingresos tributarios totales, los niveles inferiores de gobierno también recaudan el impuesto a la propiedad inmueble, aunque éste se encuentra subordinado a otro tipo de impuestos que reportan mayores recursos tributarios como los impuestos que gravan la actividad económica (que serán analizados en el próximo apartado).

En Argentina, el Impuesto Inmobiliario es el tercer impuesto en importancia de la recaudación provincial (nivel intermedio de gobierno), superado actualmente por los impuestos que gravan a la actividad económica (ingresos brutos) y otros impuestos (como a los sellos), representando poco menos de la décima parte del total obtenido por estas jurisdicciones (7.3% en 2014)¹². Además, el 88% de los recursos que genera este tributo se concentra en 5 de las 24 provincias y especialmente entre la Capital Federal (32.8%) (GCBA) y la provincia de Buenos Aires (32.2%), las cuales explican, a su vez, más del 65% de la recaudación de este impuesto.

La forma de valuación más utilizada en Argentina tiene en cuenta tanto el suelo como la construcción, o sea que la base se determina por el inmueble completo. Otro método utilizado, puntualmente en la provincia de Buenos Aires, consiste en valuar por separado el suelo y la construcción o mejoras de un mismo inmueble para aplicarle tasas diferentes, donde las tarifas de las mejoras son más bajas que las del suelo.

En Brasil, existen dos impuestos que gravan la propiedad inmueble, según sea urbana o rural. Por un lado, el Impuesto a la Propiedad Predial y Territorial Urbana (IPTU) está asignado como potestad exclusiva de los municipios y del Distrito Federal y, por ende, la base legal del impuesto depende de normas directamente establecidas por cada jurisdicción. El IPTU¹³, que aporta ingresos tributarios por un monto equivalente a 0.48% del PIB para 2014, grava la propiedad o posesión de bienes inmuebles en las zonas urbanas y la base del impuesto está determinada por el valor de mercado de los mismos, aplicándose tasas fijadas por cada municipio en particular. Dentro de la estructura de los ingresos tributarios municipales, el peso relativo de este impuesto ronda el 20%, mientras que comparado con todos los ingresos tributarios subnacionales la importancia se reduce al 4.7% (cuadro 3.2). El IPTU se distingue del Impuesto a la Propiedad Territorial Rural (ITR), el cual es un impuesto asignado al gobierno central y cuya base imponible es la tierra libre de mejoras y edificaciones en zonas rurales.

En Perú, las tasas de este impuesto son fijadas por el Gobierno Central manteniendo una estructura progresiva. Asimismo, parte de los ingresos recaudados de este impuesto se utilizan para financiar las propias actividades catastrales y de avalúo. Con todo, las municipalidades obtienen ingresos provenientes del cobro de este impuesto cercanos a los 0.21% del producto, lo que representa cerca del 40% de los ingresos tributarios de los gobiernos locales.

En Uruguay, por su parte, la contribución inmobiliaria es un impuesto que se cobra en relación al valor real del padrón con tasas progresivas. Las tasas son fijadas por las municipalidades. Para el 2014, la recaudación de este impuesto ascendió a 0.81% del PIB, cifra equivalente a más del 61% de los ingresos tributarios subnacionales de este país.

b) Imposición sobre la producción, venta y transferencia de bienes (5100)**Impuestos sobre el consumo**

Los tributos sobre la producción, venta y transferencia de bienes implican mayores riesgos de coordinación tributaria en la medida que las diferencias entre las tasas aplicadas en regiones vecinas pueden inducir a los contribuyentes a “exportar” decisiones de consumo y de producción/comercialización hacia aquellas áreas de menor carga tributaria relativa dentro de un mismo país. La falta de coordinación también puede llevar a los gobiernos subnacionales a competir por la localización de producción o consumo (guerras tributarias) a través de la modificación de alícuotas o bases gravables¹⁴.

En general, los países suelen utilizar dos tipos diferenciados de impuestos sobre las ventas o consumos: a) de única etapa, no acumulativos, tal como es el impuesto general a las ventas al consumidor final utilizados en los Estados Unidos, y como suelen ser los impuestos selectivos sobre determinados bienes y servicios y b) de etapas múltiples no acumulativos, tal como es el impuesto al valor agregado utilizado en todos los países de América Latina. Menos frecuentes, pero existentes en la región a nivel subnacional, son los impuestos acumulativos o “en cascada” que gravan cada una de las etapas de producción, distribución y comercialización, los cuales logran generar una significativa recaudación con una baja alícuota en razón de gravar reiteradamente la misma base imponible.

Asimismo, los impuestos específicos o selectivos son potencialmente una buena fuente de ingresos para estos niveles de gobierno gracias a la relativa facilidad de administrarlos y la posibilidad de diferenciación por alícuotas entre regiones, aunque el aspecto que debe ser destacado está relacionado con el principio jurisdiccional aplicado.

En la medida que, tanto los impuestos generales a las ventas o consumos como los impuestos específicos, son cobrados en el lugar en donde residen los consumidores (principio de destino) y no en el lugar donde se producen o prestan los bienes y servicios (principio de origen), estos tributos no generan efectos distorsivos sobre las decisiones económicas de los contribuyentes (Larios et al., 2004).

Resulta evidente que aunque se aplique para un mismo bien el principio del destino, pero con distintos niveles de tasas entre las jurisdicciones, se estará creando un incentivo a efectuar compras fuera de la propia jurisdicción y por lo tanto se generarán efectos distorsivos en la asignación de los recursos, que resultarán muy difíciles de evitar a menos que se logre una armonización de los niveles de imposición entre las mismas.

Las diversas alternativas técnicas utilizadas para dar solución al problema de la doble imposición a nivel local van desde establecer cajas compensadoras entre las jurisdicciones, diferir el pago del gravamen en el momento de la venta, o conformar un sistema integrado donde participe tanto el gobierno central como los locales para evitar la duplicación del gravamen. No obstante la experiencia de la Unión Europea señala que las mismas no están libres de complejidades y cuestionamientos técnicos.

Entre los países analizados, cuatro de ellos se destacan por asignar la potestad exclusiva sobre determinados impuestos sobre las ventas a sus gobiernos subnacionales, constituyéndolos en todos los casos en la principal fuente de recursos tributarios propios de su respectivo nivel de gobierno.

En el caso de Argentina, la fuente principal de ingresos tributarios de las provincias es el Impuesto a los Ingresos Brutos (el cual también está asignado, en porcentajes mucho menores, a algunos municipios). Para el año 2014, este tributo contribuyó con casi un 76% de la recaudación total provincial lo que equivale a 4 puntos porcentuales del PIB. Las tasas aplicadas son diferenciadas entre provincias y entre actividades, y también existen diferencias en el peso relativo del impuesto en cada provincia (oscilando entre

57.7% y 86.5%) aunque en todas resulta el tributo de mayor recaudación. A pesar de ser criticado por las ineficiencias que genera como impuesto “en cascada”¹⁵ (distorsiona la asignación de recursos al cambiar la estructura de precios relativos y perjudica a los productores internos respecto de la competencia internacional), este tributo ha mostrado un elevado rendimiento tributario contribuyendo a la autonomía provincial en cuanto a necesidades de financiamiento (Gómez Sabaíni and Jiménez, 2011).

En Brasil, los impuestos sobre las ventas fueron adoptados por los tres niveles de gobierno lo cual implica dificultades de coordinación interjurisdiccional. Además del Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI), recaudado por el gobierno federal sobre una extensa lista de bienes producidos y cuyo monto se determina siguiendo el de un gravamen al valor agregado, los gobiernos estatales poseen potestad tributaria plena sobre el Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS), que también grava a los bienes y servicios en todas las etapas pero de manera general, es decir que cubre una base de imposición mucho más amplia que el IPI. 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.

Si se consideran conjuntamente el ICMS y el ISS, se tiene que los gobiernos subnacionales brasileños recaudan casi el 74% de sus recursos tributarios a partir de la imposición sobre las ventas o, visto de otra manera, disponen de recursos fiscales equivalentes a 7.6% del PIB merced a ese tipo de tributación (cuadro 3.2), lo cual transforma a estos impuestos, sobre todo el ICMS estadual, en la principal y fundamental fuente de ingresos de los niveles inferiores de gobierno en dicho país.

En lo que respecta a Colombia, este país también asigna a los impuestos sobre las ventas de bienes y servicios un rol preponderante en el conjunto de recursos tributarios de jurisdicción subnacional. A partir del cuadro 3.2 puede observarse que la recaudación de estos tributos en 2014 fue de casi 1.4% del producto, lo que equivale a casi el 44% del total de ingresos tributarios subnacionales.

Se destaca que los recursos mencionados se pueden dividir en dos grupos diferenciados. Por un lado, los gobiernos departamentales aportan el 29% de la recaudación tributaria subnacional y concentran un 57% de sus ingresos a partir de la aplicación de tres impuestos selectivos a los consumos de licores, cervezas y cigarrillos. Por otro lado, los municipios, que contribuyen con más del 71% de la recaudación consolidada de las entidades territoriales colombianas, poseen como principal fuente de ingresos tributarios propios al Impuesto de Industria y Comercio (ICA), el cual supera al impuesto predial como principal tributo subnacional en cuanto a recaudación generada, representando este último un 38% del total de la recaudación municipal (y un 27% del consolidado subnacional) en el año 2014.

Impuestos sobre las patentes comerciales¹⁶

En el caso de Ecuador, gran parte de los ingresos por imposición a la actividad económica se concentran en el Impuesto a las Patentes, el cual es de potestad municipal y grava el ejercicio de cualquier actividad económica de carácter comercial o industrial dentro de la jurisdicción del municipio. Este tributo grava la actividad de las personas naturales o jurídicas que tengan la calidad de comerciantes o industriales que operen en cada cantón, así como a quienes ejerzan cualquier actividad de orden económico. En términos agregados, la recaudación de impuestos a la actividad económica alcanzó 0.17 puntos del producto para el 2014, lo que equivale al 37.6% del total de los ingresos tributarios subnacionales en este país.

En Chile, los gobiernos subnacionales también disponen de los recursos generados a partir del cobro de patentes comerciales, las cuales se aplican por la municipalidad respectiva al ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte u otra actividad lucrativa secundaria o terciaria – sea cual fuere su naturaleza o denominación (incluidas las patentes de alcoholes). Este tributo aportó en 2014 el 15.7% de los ingresos tributarios municipales, lo que equivale a 0.23% del PIB.

Finalmente, el impuesto de patentes en Costa Rica constituye el principal tributo recaudado por los gobiernos locales de ese país, aportando más de la mitad de la recaudación tributaria de los mismos en el año 2014 (56% del total y 0.4% del PIB). En este caso, la base imponible es la actividad económica realizada o la renta líquida gravable y las ventas o ingresos brutos anuales que perciban las personas físicas o jurídicas que se dediquen al ejercicio de actividades lucrativas^{17,18}.

c) Imposición sobre el uso de bienes y contribuciones de mejora (5200)

En los países de la región existen diversas alternativas para gravar el uso de bienes y contribuciones de mejora. Así puede ser que el hecho imponible del tributo sea directamente una manifestación parcial del patrimonio del contribuyente. El impuesto que más se destaca en este rubro es el que recae sobre los vehículos automotores. Otra opción se constituye si el impuesto recae sobre aquellos que utilizan este bien para circular en la vía pública (también conocidos como “derechos de circulación”). Por último, casi todos los países, a través de sus gobiernos subnacionales, imponen un tributo sobre la transferencia de los vehículos entre sus ciudadanos.

Tomando en consideración la gama de variantes para su aplicación y aprovechamiento como fuente de recursos fiscales en los niveles inferiores de gobierno, el impuesto sobre automotores está presente en varios países latinoamericanos aunque sólo en algunos resulte moderadamente significativo en la recaudación tributaria subnacional.

La justificación de su utilización radica principalmente en que este tributo es fácil de administrar, de llevar sus registros y es una fuente permanente y estable de ingresos, especialmente en gobiernos subnacionales con un alto grado de urbanización. Por otra parte, la información sobre el stock de automóviles en una ciudad es útil para poner impuestos ecológicos que limiten el uso de vehículos y combatir la contaminación ambiental, es decir que el gravamen puede ser utilizado para otros objetivos no necesariamente recaudatorios.

En algunos países se ha tratado de utilizar el impuesto a los vehículos como parte de una política redistributiva, si bien este objetivo es de mayor responsabilidad y peso a nivel central, aunque parcialmente se puede admitir un impuesto progresivo cuya tasa grave la compra de vehículos nuevos. En Argentina, la provincia de San Juan tiene un impuesto “progresivo” a los vehículos; la tasa del impuesto es 3% pero el valor que se aplica es función del modelo, antigüedad y peso del vehículo. Esta forma de gravar a los vehículos es administrativamente compleja y puede penalizar a vehículos nuevos que son más eficientes y contaminan menos que los vehículos más antiguos.

De modo similar, en México existe el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV), el cual se encuadra como potestad exclusiva, desde el año 2012, de los estados y la Ciudad de México¹⁹. Este tributo ofrece varias ventajas desde el punto de vista recaudatorio y equitativo. La base del impuesto suele ser relativamente estable en la medida en que el número de automóviles tiende a crecer a un ritmo similar o superior a la tasa de crecimiento poblacional y su nivel de ingresos. Adicionalmente, la base es relativamente difícil de ocultar y el gravamen recae sobre aquellos individuos de mayor poder adquisitivo. En total, la recaudación de los impuestos sobre el uso de bienes y contribuciones de mejora en México asciende a 0.12% del PIB, lo cual significa casi el 13% de los ingresos subnacionales.

En Chile, la recaudación de estos impuestos representan casi el 43% de los ingresos tributarios locales (0.64% del PIB). Principalmente, la principal fuente de estos recursos recae sobre los propietarios de vehículos automotores (y que comprende tanto la compra como el permiso anual para circular con el mismo). Al respecto, el valor del permiso de circulación se determina en la mayoría de los casos sobre la base de la tasación que realiza el Servicio de Impuestos Internos de los vehículos motorizados y, sobre esta tasación, la Ley de Rentas Municipales fija las diferentes tasas. Vale señalar que este tributo constituye uno de los principales ingresos municipales, destacándose que el 62.5% de su recaudación debe ser entregada al Fondo Común Municipal.

El cobro de Patente de Rodados en Uruguay es la principal (única) fuente de ingresos dentro de esta clasificación. Su recaudación asciende a 0.51% del PIB y su peso relativo es del 38.6% dentro de los ingresos totales subnacionales. El cobro de este impuesto sienta sus bases legales en la Constitución y sus normas se publican anualmente. Las alícuotas se fijan según el año de empadronamiento del vehículo.

d) Otros impuestos subnacionales relevantes en los países de la región

Además de los típicos impuestos utilizados por los gobiernos subnacionales que aquí se han analizado resulta indispensable comentar algunos ejemplos de tributos que amplían la vasta gama de instrumentos fiscales a partir de los cuales obtienen su financiamiento.

En este sentido, el impuesto sobre nóminas (3000) es un tributo asignado a los gobiernos estatales de México que contribuyó en el año 2014 con el 41% de la recaudación subnacional (monto equivalente al 0.37% del PIB mexicano). Este tipo de impuesto tiene ventajas y desventajas. Por una parte, resulta fácil de administrar, especialmente si se aplica sobre empresas grandes, y asimismo cuando la economía tiene un alto grado de formalización laboral, con tasas relativamente bajas, se pueden recaudar recursos significativos para gobiernos regionales. Por la otra, se argumenta que su principal desventaja es que este impuesto actúa como una barrera a la generación de empleo en el sector formal, y además puede constituir una forma encubierta de exportar impuestos a otras jurisdicciones al gravar en base al principio del origen en el supuesto de que el mismo afecte los costos de producción (Larios et al., 2004).

En Argentina, no debe dejar de mencionarse el Impuesto a los Sellos (4400) como una importante fuente de recursos tributarios para los gobiernos provinciales. Este tributo, desde el punto de vista de la eficiencia económica, resulta cuestionable al establecer una carga fiscal para que los actos jurídicos onerosos realizados por las personas y las empresas queden encuadrados dentro del régimen legal. Sin embargo, el Impuesto a los Sellos constituye el segundo gravamen de mayor recaudación para estas jurisdicciones con una porción de 8.0% del total para el año 2014, lo cual equivale a 0.42 puntos porcentuales del producto.

En el caso de Brasil, los recursos tributarios subnacionales ya explicitados anteriormente se complementan con los impuestos relacionados con la transmisión gratuita de bienes en todas sus variantes. Por un lado, la transmisión gratuita de bienes es gravada por el Impuesto a la Transmisión “inter-vivos” (ITBI), de potestad municipal; por el otro lado, el Impuesto sobre Transmisiones de Bienes por Causa de Muerte (herencias) y Donaciones (ITCD) que es asignado a los estados y al Distrito Federal.

En Perú, parte importante de los ingresos tributarios de los gobiernos locales se encuentran en el cobro de los impuestos a las transacciones financieras (4400), así como otras cargas que son facultades meramente locales (6200). En total, la suma de estos ingresos asciende a 0.24% del PIB, lo que corresponde al 44.6% de los ingresos de los gobiernos locales.

3.3. Aproximaciones a la medición de la autonomía fiscal

Uno de los desafíos metodológicos más relevantes que ha presentado el debate sobre las relaciones fiscales intergubernamentales y la descentralización fiscal, es la medición de la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. Una forma habitual de medir esta autonomía es a través de la suma de los ingresos propios, definido como propio subnacional en la medida en que sea ese nivel de gobierno quien lo administre y disponga de los recursos que el tributo pueda generar. Sin embargo, este tipo de mediciones dejan fuera del análisis la potestad y la discrecionalidad que estos gobiernos pudiesen tener para fijar tasas y bases gravables sin intervención alguna del gobierno central.

Para efectos de esta sección, la autonomía fiscal se entiende como la medición que evalúa el grado de libertad con el que los gobiernos subnacionales pueden crear o abolir nuevos impuestos locales, definir bases fiscales o incluso otorgar exenciones tributarias a personas naturales y empresas. Es así que la medición de autonomía fiscal que en este trabajo se propone, busca hacerse cargo del punto anterior. Para ello, se utiliza la metodología desarrollada por la OCDE en el *Fiscal Federalism Network*, cuya taxonomía se presenta a continuación:

Cuadro 3.3. Taxonomía de la autonomía fiscal

a.1	El GSN fija las tasa impositiva y cualquier exención sin necesidad de consultar a un nivel superior de gobierno
a.2	El GSN fija las tasas y exenciones después de consultar al nivel superior de gobierno
b.1	El GSN fijan las tasas sin límites (máximo y mínimo) impuestos por el nivel superior
b.2	El GSN fija las tasas considerando los límites (máximo y mínimo) impuestos por el nivel superior de gobierno
c.1	EL GSN establece las exenciones, pero únicamente fija las deducciones fiscales
c.2	El GSN establece las exenciones, pero únicamente fija los créditos fiscales
c.3	El GSN establece las exenciones y fija tanto las deducciones y los créditos fiscales
d.1	Existe un sistema de coordinación fiscal de distribución de impuestos en el cual el GSN determina el reparto de los ingresos
d.2	Existe un sistema de coordinación fiscal de distribución de impuestos en el cual el reparto de los ingresos recaudados pueden cambiarse únicamente con el consentimiento de los GSN
d.3	Existe un sistema de coordinación fiscal en el cual el reparto de los ingresos recaudados es determinado por Ley y además puede ser cambiado unilateralmente por el nivel superior de gobierno, pero de manera poco frecuente (más de un año)
d.4	Existe un sistema de coordinación fiscal 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)

Fuente: elaboración sobre la base de la taxonomía propuesta por OCDE (Fiscal Decentralisation Database).

Para este trabajo, la aproximación a la autonomía fiscal se realizó a través de la revisión de las distintas legislaciones que hacen referencia a las potestades tributarias, en cuanto a tasas y bases gravables. En los anexos se encuentra el detalle por país analizado.

Los gobiernos de las provincias de Argentina tienen la potestad que les otorga la Constitución de la Nación para fijar impuestos directos, en cuanto a su tasa y base gravable. Los impuestos provinciales en esta materia son a la propiedad inmobiliaria (4100) y el impuesto a los sellos (4400), cuyo funcionamiento ya fue detallado en la parte anterior de este capítulo²⁰. La principal restricción que existe por ley se encuentra en la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, en donde las provincias que se adhieran a este convenio quedan obligadas a no aplicar gravámenes análogos a los nacionales cuya distribución queda establecida en esta Ley. La potestad para fijar los impuestos a los ingresos brutos (5100) y sobre el uso de vehículos automotores (5211) también queda establecida en la Constitución, bajo la salvedad explícita de que las contribuciones

indirectas quedan como facultad concurrente entre la Nación y las Provincias. Las características de todos los impuestos provinciales quedan establecidas en los Códigos Fiscales y las Leyes impositivas de las Jurisdicciones, con lo cual se puede afirmar que los gobiernos provinciales cuentan con una amplia autonomía fiscal en sus ingresos propios, fundada principalmente en la Constitución de este país, si bien mantienen una alta dependencia de las transferencias intergubernamentales, fundamentalmente a través del régimen de coparticipación federal de impuestos.

Los gobiernos estatales de Brasil cuentan con autonomía fiscal que supera el 93% de sus ingresos tributarios, constituidos por los impuestos a la herencia y donación de propiedad (4310), a la propiedad de vehículos automotores (4600) y sobre la circulación de bienes y servicios ICMS (5111). La Constitución establece la competencia de los Estados y del Distrito Federal en esta materia, con la particularidad de que para los impuestos a las herencias y a los vehículos se establece que el Senado fijará los límites máximos de las alícuotas. El restante 7% de los ingresos tributarios estatales son contribuciones sociales sobre las ganancias netas (1110) cuya base legal se encuentra en la Ley 7,869, y en la cual queda explícita la potestad federal de este impuesto.

Respecto a los municipios de este país, la autonomía fiscal de los gobiernos alcanza el 90% de sus ingresos tributarios; éstos se componen por los impuestos a los bienes inmuebles IPTU (4100), a la traslación de bienes inmuebles (4400) así como a otros impuestos sobre bienes y servicios ISS (5113). La potestad de los gobiernos municipales sobre estos impuestos tiene origen en la Constitución de este país.

Desde la primera parte de este capítulo se explicó el funcionamiento del impuesto territorial en Chile; no obstante vale profundizar que parte importante de la recaudación de este impuesto financia el FCM, cuyo reparto está determinado por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Cualquier cambio a esta Ley debe provenir o contar con el patrocinio del Gobierno Central. Mayor autonomía fiscal se observa en las patentes municipales (5100), cuyo hecho generador queda detallado en la segunda parte de este capítulo; no obstante, las tasas quedan fijadas en la ley citada, además que entre el 55% y 65% de la recaudación de los cuatro municipios con mayor capacidad fiscal va a financiar el FCM. Al igual como sucede con el impuesto territorial, los impuestos que gravan la circulación de vehículos automotores (5210) quedan supeditados al acuerdo de repartición del FCM. Por último, la mayor autonomía fiscal de las municipalidades de Chile se encuentra en las contribuciones por obtener concesiones, permisos o servicios de la administración local (5213), las cuales están normadas de igual forma en la Ley sobre Rentas Municipales. 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 relativos a nuevos servicios que se creen por las municipalidades, se determinen mediante ordenanzas locales. En resumen, aproximadamente el 58% de los ingresos tributarios de las municipalidades de Chile forman parte de un acuerdo de coparticipación de impuestos establecido por ley (FCM), mientras que el restante 42% son potestades tributarias reglamentadas por Ley con límites establecidos en cuanto a las tasas y bases gravables.


En México, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos faculta en su totalidad a los gobiernos estatales en cuanto al manejo de las tasas y bases gravables de los impuestos sobre nómina (3000), predial (4100), traslación (4400) y servicios (5126). Aunado a estas potestades, cabe resaltar que a través del Decreto 21/12/2007 quedó derogada, a partir del año 2012, la Ley del Impuesto Sobre la Tenencia o uso de Vehículos, quedando así la potestad de este impuesto, también, en los gobiernos de las entidades federativas. Como resultado, al año 2014, al menos diez gobiernos estatales han eliminado este impuesto o en su defecto lo han subsidiado.

Asimismo, la Constitución establece 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. Sin embargo, también se señala que los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de estas contribuciones. Es así que, por ejemplo, con la reforma hacendaria del 2014, se modificaron los criterios para la asignación del Fondo de Fomento Municipal, el cual se constituye con el 1% de la recaudación federal participable (participaciones), obligando a que el municipio tenga un acuerdo con el gobierno estatal en el cual quede explícita la devolución, por parte del municipio, de la responsabilidad administrativa del impuesto predial al gobierno estatal. Con esto queda normado el incentivo para que los municipios cedan a los gobiernos estatales la potestad sobre el impuesto predial, de forma tal de no perder parte de su financiamiento vía las participaciones. Esta modificación dejaría potencialmente más del 83% de los ingresos tributarios municipales bajo la potestad de los gobiernos estatales.

Cuadro 3.4. América Latina: Autonomía fiscal, 2015

País	Recaudación de los gobiernos subnacionales, como porcentaje de los ingresos tributarios totales	Recaudación tributaria de los gobiernos subnacionales, por tipo de autonomía fiscal												
		a.1	a.2	b.1	b.2	c.1	c.2	c.3	d.1	d.2	d.3	d.4	e	f
Argentina														
Gobiernos Provinciales	16.9	100.0	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Brasil														
Estados	25.9	93.9	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	6.1	..
Municipios	6.4	90.4	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	9.6
Chile														
Municipios	7.6	..	..	26.4	15.7	..	..	..	..	..	57.9	..	..	..
México														
Estados	3.9	100.0	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Municipios	1.4	16.5	83.5	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..

Fuente: Elaboración basada en la metodología propuesta en OCDE (1999). Las cifras presentadas en el cuadro pueden diferir de las publicadas por la OCDE en la base de datos de descentralización fiscal debido a pequeñas diferencias en la clasificación y en las fuentes consultadas entre CEPAL y la OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933462997>

En términos generales, los gobiernos intermedios de los países analizados cuentan con un nivel importante de autonomía fiscal derivado esto de la potestad – fundada en la Constitución de cada uno de los países – con la que los gobiernos cuentan para fijar tasas y modificar bases gravables dentro de la jurisdicción, si bien, como se enfatizó en la primera parte de este capítulo, en promedio el nivel de asimetría vertical es alto. La principal diferencia se observa en Chile, en donde la mayor parte de los ingresos tributarios están normados en un acuerdo de repartición establecido por Ley, mientras que el restante mantiene límites y restricciones también establecidas en la Ley de Rentas Municipales. En este sentido, y en ambos casos, cualquier modificación es atribución del gobierno central.

Con fines de profundizar en la discusión, en el siguiente cuadro se muestra el análisis incluyendo los distintos acuerdos de coparticipación de impuestos. En resumen, este agregado permite ampliar el análisis y mostrar los diferentes niveles de autonomía, diferenciando por las capacidades que tengan los gobiernos subnacionales de modificar los sistemas de distribución de impuestos. Como se vió en la parte inicial del capítulo,

a excepción de Brasil, los ingresos fiscales provenientes de los distintos acuerdos de coparticipación mantienen un mayor peso relativo dentro de las estructuras fiscales de los gobiernos subnacionales.

Cuadro 3.1. Autonomía fiscal incluyendo los acuerdos de coparticipación de impuestos

A partir de lo explorado en los marcos legales, se observa que los gobiernos intermedios cuentan con un nivel importante de autonomía fiscal, derivado esto de la potestad con la que los gobiernos cuentan para fijar tasas y modificar bases gravables dentro de la jurisdicción, si bien en un contexto de alta asimetría vertical. Un menor nivel de autonomía se observa en los gobiernos locales. No obstante, un análisis más detallado se logra si se incluyen los mecanismos de coparticipación de impuestos en el cálculo de la autonomía fiscal subnacional. Estos sistemas, con sus particularidades, resultan de vital importancia para las finanzas subnacionales y, si bien se originan en impuestos recaudados por el 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.

Para este análisis, vale destacar que en el caso de Argentina, cualquier modificación del régimen de coparticipación requiere de la aprobación de las legislaturas provinciales (ley-convenio); mientras que en el caso de los estados y municipios de México, estos acuerdos los hace beneficiarios e incluso los obliga a crear convenios de colaboración y devolución de potestades y responsabilidades tributarias (específicamente el predial), sin darles espacio alguno de negociación en la conformación y distribución de la recaudación federal participable. Por su parte, en el caso de Chile la particularidad se encuentra en que el Fondo Común Municipal (instrumento de coparticipación) se financia en su mayor parte con los recursos propios de los municipios, no obstante que cualquier modificación es atribución únicamente del Gobierno Central. La excepción vendría a ser Brasil, en donde se demuestra que tanto los gobiernos estatales como los locales (estos últimos en menor medida) cuentan con una capacidad y autonomía fiscal reflejadas ambas en la recaudación y las potestades tributarias que la Constitución les otorga.

En suma, considerando los diferentes acuerdos de coparticipación los resultados serían los siguientes:

País	Recaudación tributaria de los gobiernos subnacionales incluyendo acuerdos de repartición de impuestos, por tipo de autonomía												
	a.1.	a.2	b.1	b.2	c.1	c.2	c.3	d.1	d.2	d.3	d.4	e	f
Argentina													
Gobiernos Provinciales	44.2	..	..	..	..	..	..	..	55.8	..	..	..	..
Brasil													
Estados	81.5	..	..	..	..	..	..	..	..	13.2	..	5.3	..
Municipios	58.5	..	..	..	..	..	..	..	..	35.3	..	..	6.2
Chile													
Municipios	..	..	26.4	15.7	..	..	..	..	..	57.9	..	..	..
México													
Estados	18.2	..	..	..	..	..	..	..	..	81.8	..	..	..
Municipios	4.2	21.4	..	..	..	..	..	..	..	74.4	..	..	..

Fuente: Elaboración propia sobre la metodología propuesta en OCDE (1999) y la revisión de los distintos marcos legales. Los acuerdos de co-participación no están incluidos en la definición de autonomía fiscal de la OCDE, la cual únicamente incluye ingresos tributarios. Los acuerdos de co-participación se derivan de los tributos recaudados al nivel del gobierno central y luego compartidos con los estados y las municipalidades a través de transferencias.

Notas

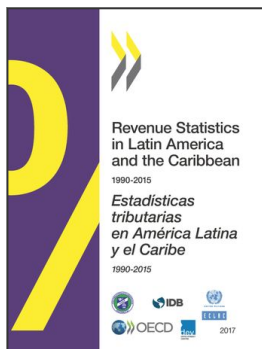
1. Muchos de los desarrollos presentados en este capítulo se basan en el artículo “La tributación en los gobiernos subnacionales” de Gomez Sabaini y Jiménez (2016), en imprenta. Parte del análisis que se realiza en este capítulo considera los ingresos no tributarios y las transferencias, por lo cual los datos usados para ello provienen de la CEPAL. Los datos usados para el análisis de los ingresos tributarios provienen de esta publicación y respetan la terminología de la OCDE (presentada en mayor detalle en el Anexo A) y hacen referencia a las categorías principales en las que cada impuesto se clasifica.
2. A pesar de que en la mayoría de los países latinoamericanos existen sistemas de transferencias intergubernamentales que adquieren notable relevancia en cuanto al financiamiento de los gobiernos subnacionales, el presente trabajo se concentra en las fuentes de recursos propios (específicamente tributarios). Para un análisis exhaustivo de la problemática de las transferencias intergubernamentales en América Latina, véanse los trabajos de Martínez Vázquez y Sepúlveda (2012a), Rezende y Veloso (2012) y Jiménez y Podestá (2009).
3. Se seleccionaron únicamente algunos países por cuestiones de accesibilidad a la información mínima necesaria para realizar el análisis.
4. Afonso (2016) provee un análisis actualizado acerca del peso de los recursos subnacionales en Brasil.
5. Para un análisis detallado del funcionamiento, composición y distribución del FCM, consultar el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) del SUBDERE, Chile, www.sinim.gov.cl/desarrollo_local/selfcm.htm.
6. En la última parte de este capítulo se profundiza en lo determinante que resulta el FCM en la autonomía fiscal que actualmente alcanza los municipios de Chile.
7. En (Gómez Sabaini y Jiménez, 2011) se muestra la estructura de los ingresos totales de los gobiernos subnacionales al año 2008, incluyéndose el caso de Brasil en donde las transferencias se acercan al 8% del Producto Interno Bruto. Las notables diferencias con los datos aquí presentados (cuadro 3.1) -cuya fuente es el Tesoro Nacional brasileño- cuentan con una explicación metodológica, la cual se relaciona con la ponderación de las transferencias realizadas entre gobiernos subnacionales que se constituyen principalmente por el 25% de la recaudación del ICMS de los estados hacia los municipios. La inclusión o no de este concepto dentro del monto total de transferencias explicaría las diferencias señaladas con los datos oficiales.
8. Para más detalle sobre el desempeño de los impuestos sobre la propiedad inmueble en América Latina, véase Martínez Vázquez y Sepúlveda (2012b).
9. Aunque De Cesare y Lazo Marín (2008) aclaran que los municipios deben proponer anualmente sus tarifas y tablas de valores unitarios de terreno y construcción ante sus Congresos Estatales.
10. Incluso, en Ruelas Ávila (2015) se muestra que la importancia relativa de este impuesto promedió el 55% los ingresos tributarios municipales en el período 1989-2013, no obstante que la misma ha sido históricamente baja – alrededor del 7% – cuando se le compara con los ingresos totales de los municipios. Por otro lado, también se muestra que este impuesto distorsiona la equidad territorial ya que el 90% de la recaudación del tributo se concentra solamente en el 12% de los municipios.
11. En los cálculos de carga tributaria subnacional para el caso chileno, se siguió la metodología de la DIPRES en la cual se eliminan las duplicaciones originadas en la aplicación del Fondo Común Municipal (FCM), De este modo, sumando la diferencia residual a los respectivos tributos que lo forman, es posible visualizar exactamente lo recaudado por cada concepto de ingresos de operación aunque se pierde información de lo recibido por cada municipio a través de la participación en este Fondo.
12. Algunos municipios pueden fijar tasas y excepciones relativas al tributo.
13. Para un análisis detallado de este impuesto, se recomienda consultar el trabajo de Bruno de Carvalho, P.H. (2006), “IPTU no Brasil: Progressividade, Arrecadação E Aspectos Extra-Fiscais”, IPEA.
14. Para más detalle acerca de los problemas de coordinación entre niveles de gobierno de los impuestos al consumo, véase Arroyo, Jiménez y Mussi (2012).
15. Para mayor información respecto a las ineficiencias derivadas de los impuestos “en cascadas”, véase Keen (2013).
16. Existen diferencias entre la clasificación de CEPAL y la OCDE respecto a las patentes comerciales. CEPAL las clasifica como impuestos a la producción, venta, transferencia, arrendamiento y entrega de bienes, y la prestación de servicios (5100), mientras que la OCDE lo clasifica como un impuesto sobre el uso de bienes y sobre el permiso para usar bienes o realizar actividades.

17. De acuerdo con la Constitución de este país, así como con el Código Municipal, cada municipio tiene su propia ley de impuestos de patentes.
18. Para el caso de Ecuador, Chile y Costa Rica, la clasificación de este tipo de impuestos fue cambiada recientemente del 5126 al 5213, no obstante para este capítulo permanecen en esta parte conservando su clasificación original.
19. A partir del 2012, el impuesto sobre tenencia y uso de vehículos pasó a ser potestad de los gobiernos estatales, impuesto sobre el cual antes no podían modificar tasas ni eliminar recargos, sólo eran beneficiarios de la recaudación. Dado este cambio, algunos estados eliminaron este impuesto, lo que generó un incentivo a que los demás estados redujeran las tasas y la base gravable, y por otro lado aumentarían el impuesto sobre nómina.
20. El impuesto directo más relevante en términos recaudatorios, es el impuesto a las ganancias, que es una facultad delegada de las provincias al gobierno federal y que forma parte del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

Referencias

- Afonso, J.R. (2016); "Carga tributaria en Brasil: redimensionada y repensada", *Revista de Administración Tributaria*, 40 (febrero), CIAT/AEAT/IEF, pp. 1-16.
- Arroyo, J.M., J.P. Jiménez y C. Mussi (2012), "Revenue Sharing: The case of Brazil's ICMS", *Serie Macroeconomía del desarrollo* No. 121, División de Desarrollo Económico, CEPAL.
- Blöchliger, H. y M. Nettley (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. y 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. y 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. (2015); "Step on the Gas: Bolivia's Reliance on Natural Resource Revenue", en Fretes Cibils, V. y T. Ter Minassian (eds.), *Decentralizing Revenue in Latin America – Why and How*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC., pp. 79-116.
- 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*, Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 290-320.
- Bruno de Carvalho (Jr.), P. (2006), "IPTU no Brasil: Progressividade, Arrecadação E Aspectos Extra-Fiscais", *Texto para Discussão N° 1251* del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA-, Brasília, diciembre, www.ipea.gov.br.
- CEPAL (2014), "Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible". Trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL, documento oficial del 35° período de sesiones de la CEPAL (Lima, Perú), LC/G.2586 (SES.35/3), Santiago de Chile, abril.
- De Cesare, C. y J.F. Lazo Marín (2008), "Impuestos a los patrimonios en América Latina", *Serie Macroeconomía del Desarrollo* N° 66, CEPAL, Santiago de Chile.
- Del Valle, M. (2013); "Ingresos Fiscales por Explotación de Recursos Mineros e Hidrocarburos en Perú", *Resumen de políticas del BID* N° 197, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, septiembre.
- Gómez Sabaini J.C. y J.P. Jiménez (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.
- Horst, B. (2010), "Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal", *Serie Informe Económico* N° 202, Libertad y Desarrollo, Santiago de Chile.
- Jiménez, J.P. y A. Podestá (2009), "Las relaciones fiscales intergubernamentales y las finanzas subnacionales ante la crisis", LC/R.2155, CEPAL, Santiago de Chile.
- Jiménez, J.P. y J. Viñuela (2004), "Marco institucional para la gestión del gasto público en países descentralizados", Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional.
- Keen, M. (2013), "Targeting, Cascading and Indirect Tax Design", *IMF Working Paper*, WP/13/57, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional.
- Larios, J., B. Alvarado y E. Conterno (eds.) (2004), "Descentralización Fiscal. Análisis Conceptual y Revisión de Experiencias de Nueve Países", *Documento Técnico* N° 7, USAID, Lima.

- Martínez-Vázquez, J. y C. Sepúlveda (2012a), "Intergovernmental transfers: a policy reform perspective", en Brosio, G. y J.P. Jiménez (eds.), *Decentralization and Reform in Latin America – Improving Intergovernmental Relations*, Elgar Publishing, Cheltenham pp. 260-289.
- Martínez-Vázquez, J. y C. Sepúlveda (2012b), "Explaining property tax collections in developing countries: The case of Latin America", en Brosio, G. y J.P. Jiménez (eds.), *Decentralization and Reform in Latin America – Improving Intergovernmental Relations*, Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 172-222.
- OCDE (2017), *Fiscal Decentralisation Database*, OECD Publishing, París, www.oecd.org/ctp/federalism/oecd-fiscal-decentralisation-database.htm.
- OCDE (1999), "Taxing powers of state and local government", *Tax Policy Studies* No 1, París.
- Rezende, F. y J. Veloso (2012), "Intergovernmental transfers in sub-national finances", en Brosio, G. y J.P. Jiménez (eds.), *Decentralization and Reform in Latin America – Improving Intergovernmental Relations*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 223-259.
- Ruelas Ávila, I. (2015), "Evaluación de las características del impuesto predial en México", *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales (RIEM)*, N° 12, Año VI, pp. 67-102.
- 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*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, pp. 155-198.
- Ter Minassian, T. (2015), "Elusive Goal: Brazil's Subnational Revenue System Reform", en Fretes Cibils, V. y T. Ter Minassian (eds.), *Decentralizing Revenue in Latin America – Why and How*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC., pp. 117-154.



From:
Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2017

Access the complete publication at:
https://doi.org/10.1787/rev_lat_car-2017-en-fr

Please cite this chapter as:

OECD, *et al.* (2017), "Special feature - Tax revenue and tax autonomy of sub-national governments in Latin America", in *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2017*, OECD Publishing, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/rev_lat_car-2017-5-en-fr

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.