



FUNDACION DE
I NVESTIGACIONES
ECONOMICAS
LATINOAMERICANAS

Are Latin-American countries decentralized?

Daniel Artana

Córdoba, 6 de Agosto de 2008

Introducción

- Tendencia a la descentralización en muchos países
 - Decisión por razones fiscales y políticos (e.g. reforzar transición democrática con elecciones locales, conflictos regionales, mejorar la calidad de los servicios públicos)
- BID (1997) muestra que descentralización aumentó en Latinoamérica
 - Entre 1985 y 1995 la participación de gobiernos subnacionales en el gasto total aumentó 5 puntos
 - Pero el promedio era 15% comparado con 35% en la OECD

Introducción

Este trabajo procura responder 4 preguntas:

- ¿Es relevante medir la descentralización fiscal?
- ¿Está Latinoamérica mucho más centralizada que la OECD realmente?
- ¿Qué fuerzas influyen en la descentralización fiscal?
¿Qué variables explican el proceso?
- ¿Qué sabemos del impacto de la descentralización sobre el desempeño del gobierno?
- Antes de esto repasemos los problemas que existen de medición

Problemas de medición importantes

- Recursos subnacionales: sólo aquellos en los cuáles los gobiernos subnacionales tienen autonomía sobre las tasas impositivas (por lo tanto, transferencias deberían excluirse, Bordignon y Ambrosiano, 2006) o aquellos cuya recaudación depende de las bases locales (Bird, 2002)
 - Algunos países incluyen la coparticipación de impuestos como recursos propios (e.g., Argentina en el GFS para las provincias, pero no para los municipios).
 - Los RP promedio que figuraban en las cuentas nacionales de la OECD en 1995 eran 6.66% del PBI, pero tenían autonomía en sólo 4.34% del PBI (Joumard y Kongsrud, 2003)
- Obligaciones de gastar en determinadas actividades ¿Son gasto subnacional o nacional?

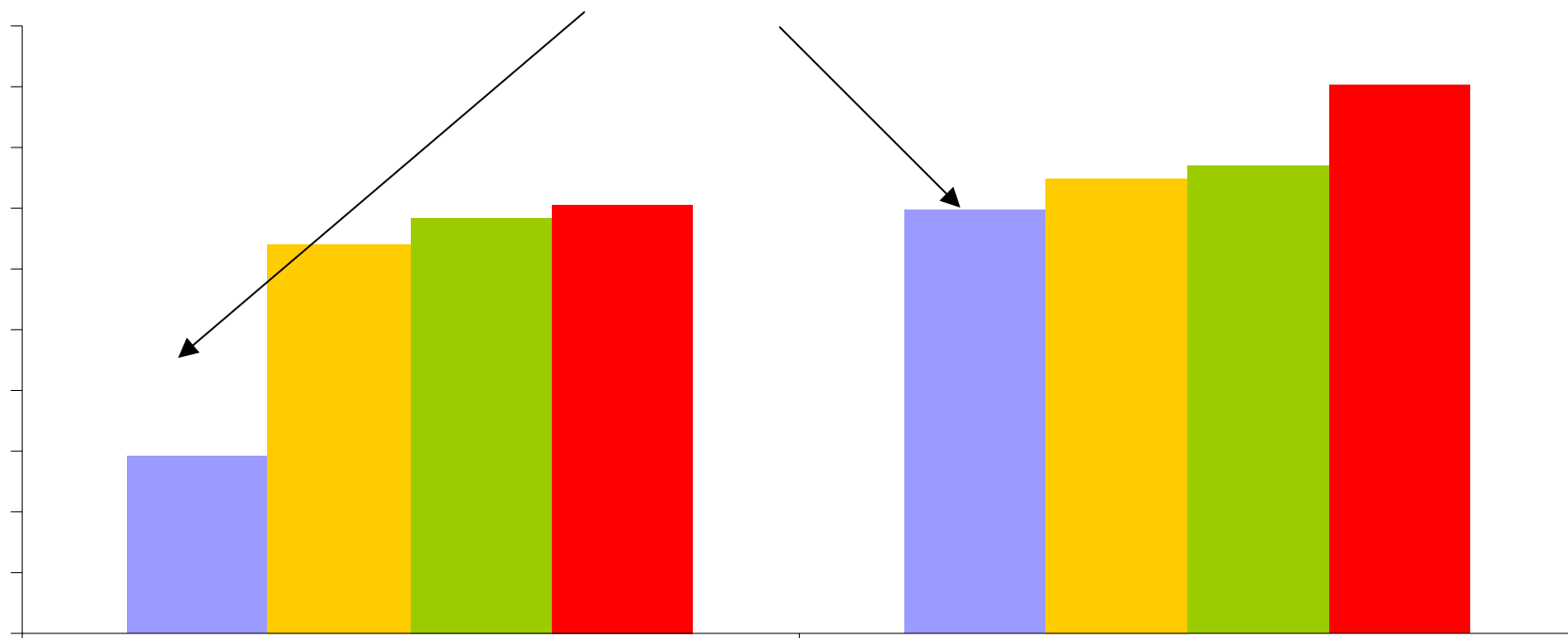
Problemas de medición importantes

- Fondos extrapresupuestarios que no se registran en el presupuesto
- Los “esqueletos” distorsionan las series de tiempo
- No hay datos de gobiernos municipales en muchos países que se incluyen en estudios de cross-section que exploran la DF, junto con países que sí tienen esa información

Pregunta1: ¿Es relevante medir la DF?

- DF es una alternativa de política que compite con otras como las privatizaciones (Tanzi, 2000 y 2006).
 - ¿Fallas de mercado o fallas de la intervención estatal?. En países emergentes hay de las dos.
- En teoría DF depende economías de escala, efectos derrame, costo de administrar impuestos, eficiencia y equidad fiscal. En la práctica la historia y la política también determinan la DF.
- La elección de los instrumentos distorsiona las estimaciones de DF
 - Ejemplos: Seguro de salud privado subsidiados por el gobierno vs Hospitales públicos. Desgravaciones impositivas vs. Subsidios directos
- La DF “óptima” depende de las preferencias de los votantes (demografía, social, étnicas) del contexto político, de los costos de descentralizar, del tamaño del país, del grado de urbanización, del grado de apertura, del de militarización, etc.
- Mc Lure (2007) : lo importante es el control de los gobiernos subnacionales sobre cómo recaudan y cómo gastan. Y ello es muy difícil de determinar en la práctica en un país. Mucho menos en cross-section.

Pregunta 2: ¿Hay poca descentralización en Latam? POCO RELEVANTE EN FUNCION DE LOS COMENTARIOS ANTERIORES

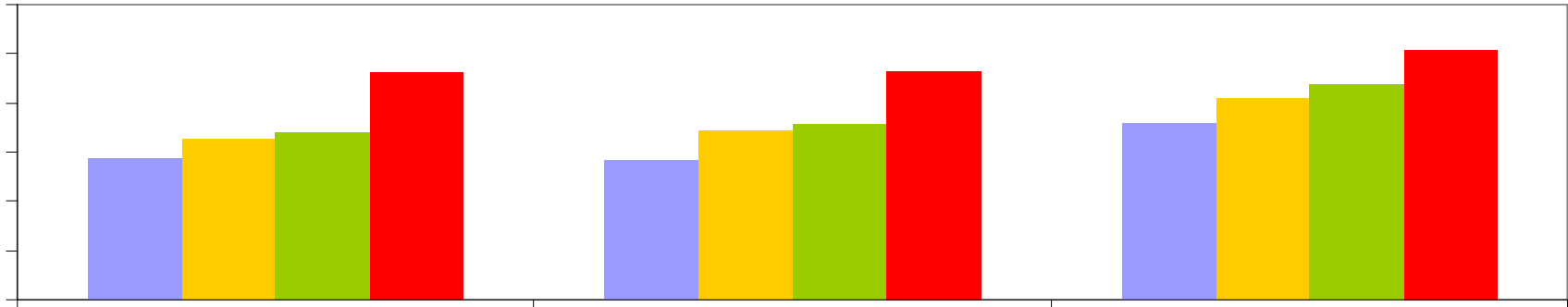
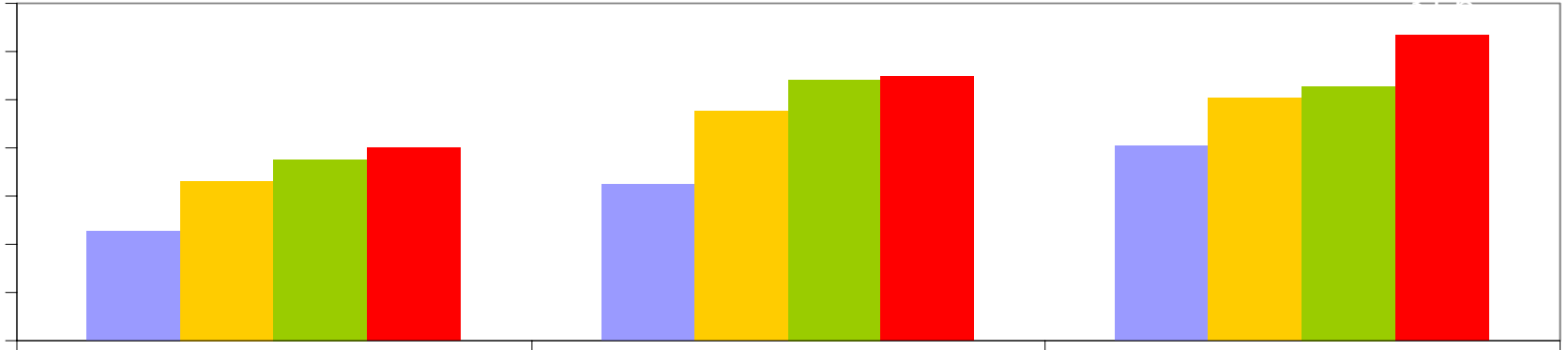


■ Unweighted average of decentralization

■ Weighted Avg. by population

■ Weighted Avg. by PPP GDP

■ Weighted Avg. by land area



■ Unweighted average of decentralization
 ■ Weighted Avg. by population
 ■ Weighted Avg. by PPP GDP
 ■ Weighted Avg. by land area

Estimaciones propias para 7 países en Latam y 20 en OECD

Figure No. 1. Latin America. Trends in Fiscal Decentralization

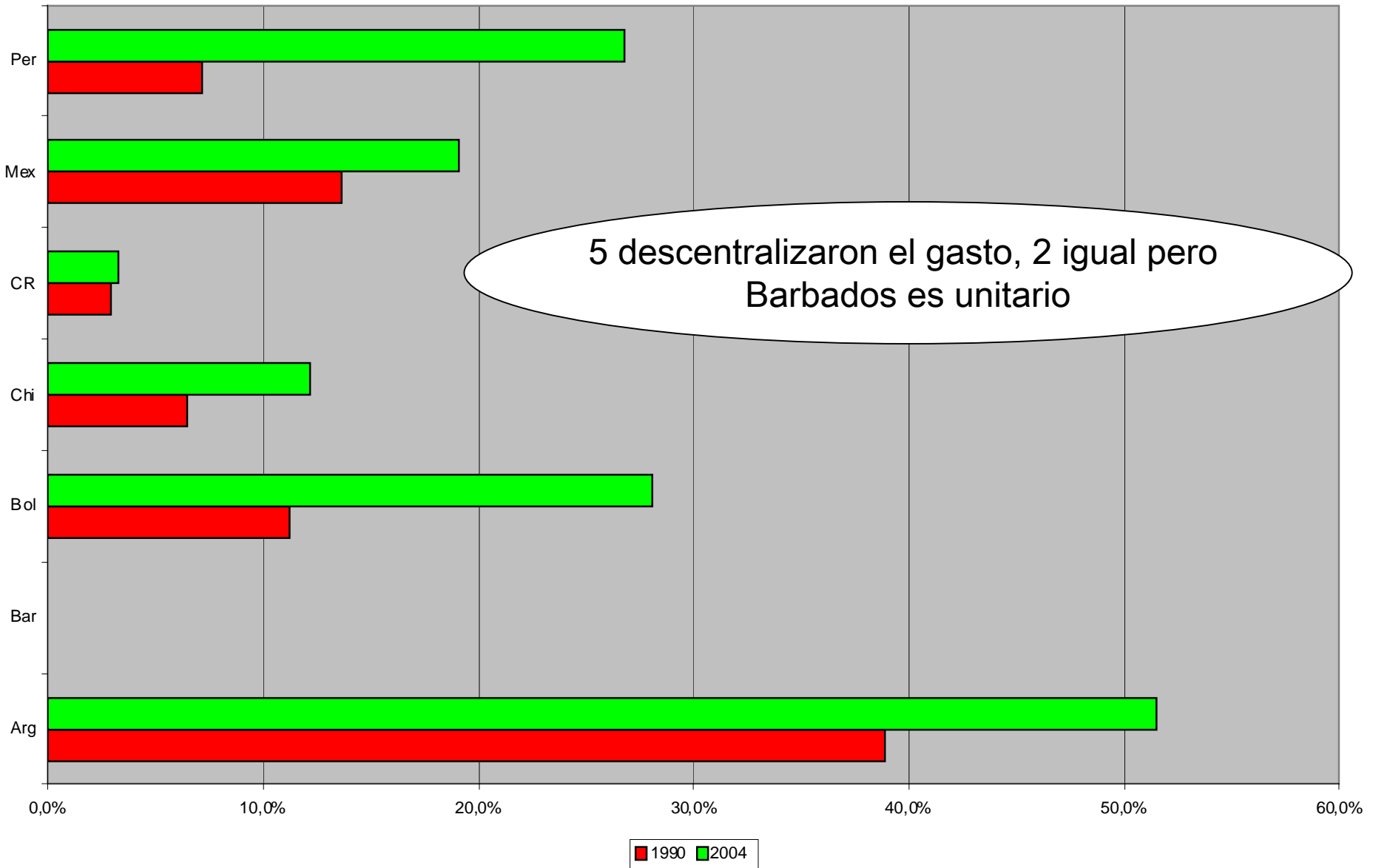
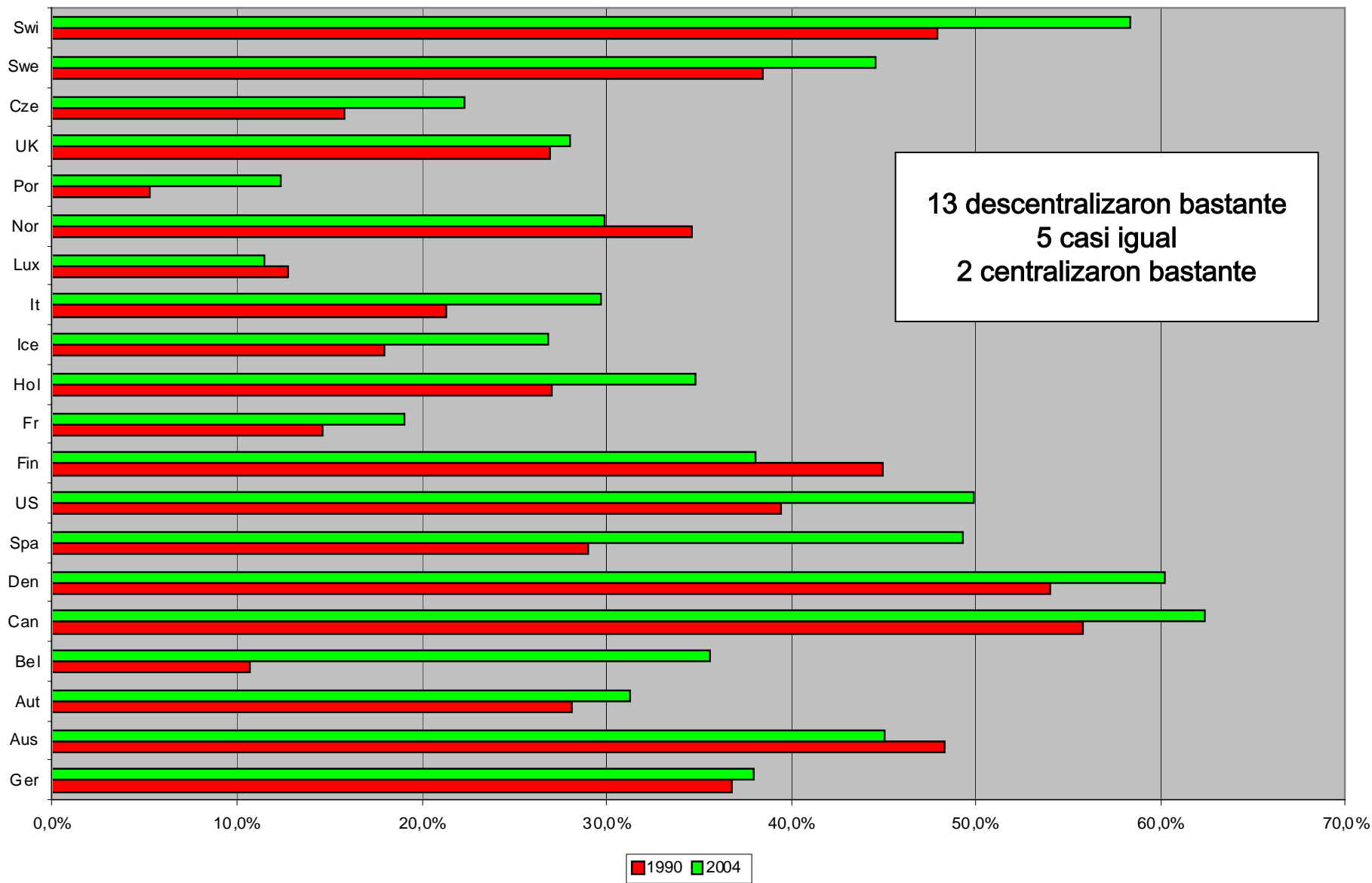


Figure No. 2: OECD. Trends in fiscal decentralization



Pregunta 3: ¿Qué fuerzas afectan la DF?

En la OECD, Joumard y Kongsrud, 2003:

- Necesidad de mejorar las cuentas fiscales por el tratado de Maastricht y distribuir la carga del envejecimiento poblacional
- Globalización probablemente impulsó mayor centralización de la recaudación (e.g. Australia y Suiza, IVA en lugar de impuesto a las ventas)

Pregunta 3: ¿Qué fuerzas afectan la DF en Latam?

Qué explicaría menos DF en Latam

- Mayor intervención del estado
- Concentración de los servicios de deuda en el gobierno central (multilaterales en general prestan a gobierno nacional y subnacionales tienen mayores restricciones para acceder al crédito)
- Restricciones para que los gobiernos subnacionales tengan bases tributarias propias (recursos naturales, inflación, impuestos al comercio exterior, informalidad, IVA)
- Sindicatos centralizados negociando con gobiernos locales puede afectar la eficiencia de los servicios
- Factores temporarios: Democracia es relativamente reciente. Gobiernos militares tienden a ser más centralizados

Pregunta 3: ¿Qué fuerzas afectan la DF en Latam?

Qué explicaría más DF en Latam

- Demografía. Menor peso relativo de los sistemas de pensiones, típicamente centralizados
- Grandes desbalances verticales: tendencia a gastar en exceso por los gobiernos subnacionales (e.g. aumenta riesgo de bailout, Von Hagen , 1996)
- La historia
- Costos de transacción: Resultado del teorema de Coase cuando hay costos de transacción: que el país haya estado relativamente descentralizado (al menos políticamente) importa

Pregunta 3: ¿Qué fuerzas afectan la DF en Latam?

La DF cambia con el tiempo:

- Precios relativos: los Gastos subnacionales son más intensivos en trabajo, algunos gastos nacionales como defensa son intensivos en capital. (Porto et al 2004 lo llaman el Efecto Baumol).
- Globalización: afecta la capacidad de gravar algunas bases
- Cambio en las responsabilidades del Estado (Tanzi 2006). Hoy más en seguros de salud y de retiro (centralizados)
- Shocks. Oates 1978, en crisis se centraliza. Mc Lure, 2003. Windfall de recursos naturales puede llevar a mayor descentralización para aplacar fuerzas secesionistas.
 - La crisis Argentina llevó a mayor centralización de recursos para aumentar el resultado primario del gobierno central que estaba quebrado
 - El windfall del Gas natural en Bolivia alentó fuerzas separatistas

Table No. 5**Argentina: Sources of Higher Tax Burden 2005 vs. 1998****% of GDP**

| | | |
|-------------------------------|--------------|-------------|
| Central Government | 5,61% | 97% |
| Taxes on Exports | 2,31% | 40% |
| Income Tax | 2,10% | 36% |
| Tax on Financial Transactions | 1,77% | 31% |
| VAT | -0,05% | -1% |
| Social Security Contributions | -0,41% | -7% |
| Other Taxes | -0,11% | -2% |
| Provincial Governments | 0,20% | 3% |
| Cascade Tax on Turnovers | 0,51% | 9% |
| Property Taxes | -0,27% | -5% |
| Other Taxes | -0,04% | -1% |
| Total | 5,80% | 100% |

Uses of Higher Tax Burden 1998 vs. 2005

| | | |
|--|--------------|------------|
| Provincial Governments | 1,91% | 33% |
| Own Source Taxes | 0,20% | 3% |
| From Federal Government | 1,71% | 29% |
| Tax Sharing | 1,16% | 20% |
| Other Tax Sharing (Special Laws) | -0,27% | -5% |
| Discretionary Current Transfers | 0,51% | 9% |
| Discretionary Capital Transfers | 0,32% | 5% |
| Central Government Net of Transfers | 3,90% | 67% |

52% a mejorar el resultado primario de -0.3% en 1998 a 0.7% del PBI en 2005

82% a mejorar el resultado primario de 0.5% en 1998 a 3.7% del PBI en 2005

El impacto de la crisis 2001-2002 en la DF

- En 2001 la carga de intereses era 30% de los recursos propios de la Nación vs. 11% para las 24 provincias
- Aumentó la discrecionalidad en las transferencias
- Pero la participación de la Nación en el gasto primario no aumentó

Participación del Gobierno Nacional en el Total y Gasto Primario Total como % del PBI

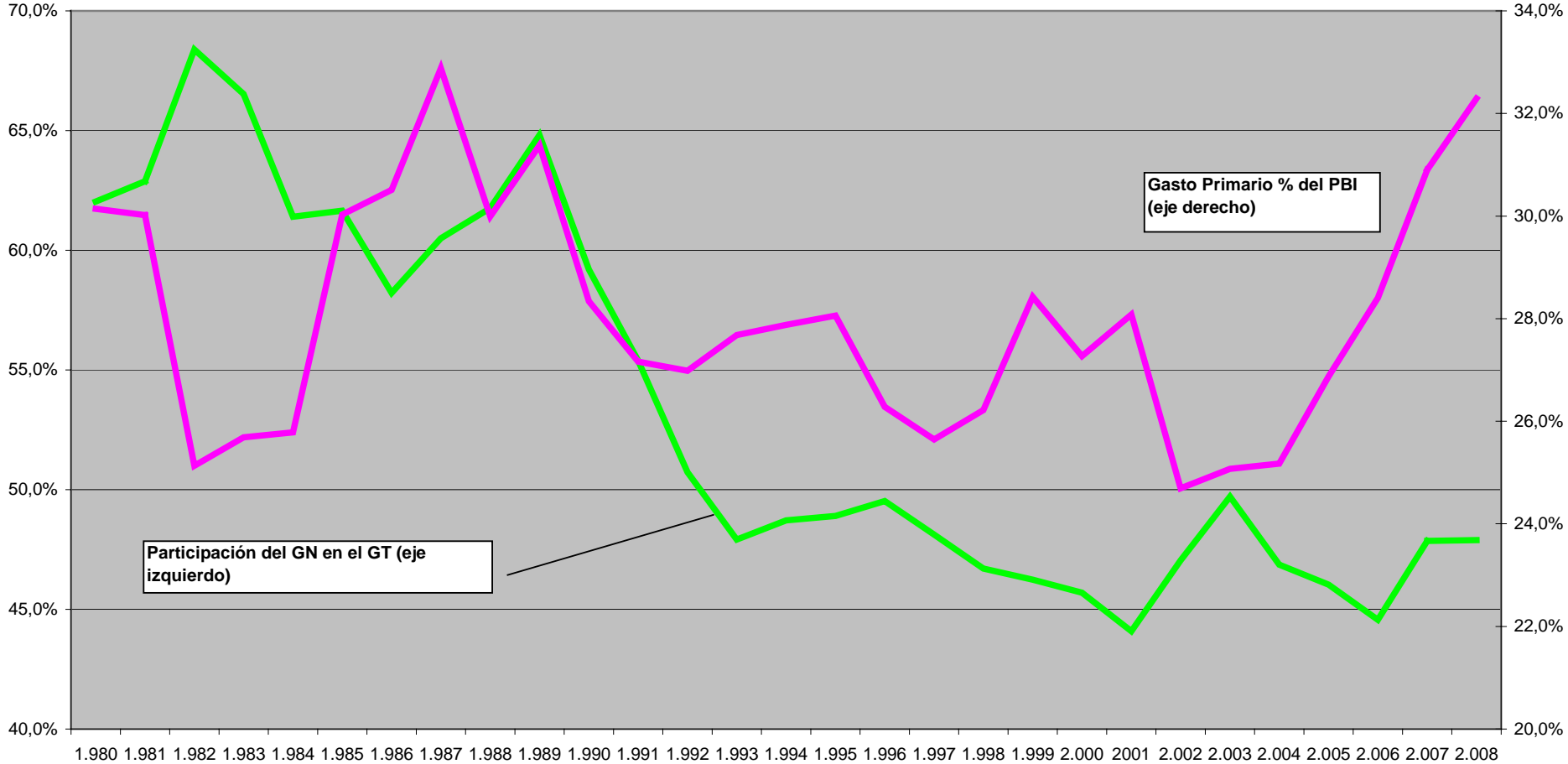


Table No. 7.: Distribution of Oil Revenues in Bolivia. 2006

| Million of US\$ | Old Regime | New Regime | Additional Oil Revenues | Shares on Additional Oil Revenues |
|------------------------------|-------------------|-------------------|--------------------------------|--|
| Central Government | 184 | 199 | 15 | 4% |
| State Governments | 166 | 359 | 193 | 57% |
| Municipal Governments | | 88 | 88 | 26% |
| Universities | | 22 | 22 | 6% |
| Other Earmarked Funds | | 22 | 22 | 6% |
| Total | 350 | 690 | 340 | 100% |

Source: Navajas et al (2005) Chart 3.1.

- No hubo transferencia de gasto a los subnacionales. Altos superávit
- Tentación a gastarlos rápido para evitar que se los quite el GN
- Aumento del desbalance vertical (municipios de 68% a 74% y Prefecturas de 97% a 99%)

Pregunta 4: Cuál es el impacto de la DF en el desempeño del Estado?

- DF parece llevar a estados más grandes (mayor impacto si el desbalance vertical es alto)
- DF y eficiencia del gobierno. Evidencia no es clara
- DF y crecimiento: Efecto indirecto. El crecimiento depende de la buena política macro y de políticas micro sensatas. Buena parte de ellas depende del gobierno central
- DF y distribución del ingreso: populismo e inflación dependen más del GC. Rol de DF para mejorar educación, salud y nutrición infantil, pero requiere sistemas incentivo-compatibles

Conclusiones

- DF es uno de tantos instrumentos para mejorar la calidad de los servicios públicos
- No es obvio que Latam esté más centralizada que los países de la OECD
- DF está influida por muchos factores (incluyendo shocks externos)
- DF puede tener un papel mayor para mejorar la distribución del ingreso, pero evitar los errores groseros del GC es prioritario
- Las condiciones para una DF “óptima” nunca están presentes (lo mismo ocurre con otras alternativas de política económica)