*Juan Luis Gómez Reino**

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN FILIPINAS

La necesaria reforma de la Ley de Gobiernos Locales de 1991

Los Gobiernos locales de Filipinas juegan un papel fundamental en la mejora de la prestación de servicios públicos, en la consecución de la estabilidad presupuestaria del país y en la rendición de cuentas a los ciudadanos, todos ellos objetivos declarados del Plan de Desarrollo de Filipinas 2011-2016. A pesar de ser altamente innovadora en el momento de su aprobación en 1991, la Ley de Gobiernos Locales presenta, 25 años después, problemas estructurales de diseño que limitan la eficiencia de las Administraciones subnacionales e introducen incentivos negativos en la gestión pública. El autor enfrenta el análisis de los pilares de la descentralización fiscal en Filipinas y discute opciones de reforma del sistema.

Palabras clave: Filipinas, descentralización fiscal, política fiscal, reforma fiscal, Gobiernos locales.

Clasificación JEL: H20, H50, H60, H70, H81.

1. Introducción

La Ley de Gobiernos Locales de Filipinas es probablemente, después de la Constitución, el elemento más importante del marco regulador del país. Su aprobación, teniendo en cuenta las enormes presiones en su contra, fue solamente posible gracias a una combinación de políticos visionarios y de hábiles (quizá también irregulares) maniobras parlamentarias (Hutchcroft, 2012). La percepción, por parte de los miembros de la Cámara de los Representantes y el Senado, de que la ley potenciaría, con la asignación de recursos fiscales a los Gobiernos locales, a sus mayores rivales políticos limitó enormemente la consecución de una mayoría para la aprobación de la ley. El mismo poder ejecutivo se ha mantenido tradicionalmente, pero sobre todo durante los primeros años de la recién

nacida democracia, reacio a ceder competencias a Gobiernos locales con limitada capacidad de gestión. Finalmente, la asignación de responsabilidades de prestación de servicios, de recaudación de tributos y de recursos por transferencias fiscales contenidas en la ley también estuvo sujeta a tensiones entre los distintos niveles de gobierno local. La estructura de Gobiernos locales de Filipinas incluye provincias y ciudades, municipios y barangays (el equivalente a las comunas de otros países del Sudeste Asiático). La distribución de responsabilidades de gasto y de recaudación de ingresos a cada nivel de gobierno local fue, por tanto, el resultado de la capacidad de negociación y del peso político relativo de cada uno de ellos.

La Ley de Gobiernos Locales (en adelante, para simplificar, la ley) aprobada en 1991 requiere de su revisión y de la preparación de propuestas de reforma si procede, cada cinco años. El Comité de Supervisión de la Descentralización, un órgano compuesto por representantes del poder ejecutivo y legislativo, y por las diferentes asociaciones ▷

* Principal Public Management Specialist, Banco Asiático de Desarrollo.

Las opiniones del autor no reflejan necesariamente las de la institución.

Versión de marzo de 2016.

de Gobiernos locales, tiene la potestad de liderar dicha revisión quinquenal. Considerando las enormes presiones descritas para la (casi milagrosa) aprobación de la ley en 1991, no sorprenderá a nadie saber que, desde entonces, la ley no ha sido sometida a la revisión quinquenal requerida en su articulado. Aunque el texto legal de 1991 era ciertamente innovador y sirvió como inspiración para muchos otros procesos descentralizadores en Asia, la ley presenta, 25 años después, graves lagunas de diseño, y requiere urgentemente de su revisión y mejora en línea con las mejores prácticas internacionales y las necesidades del país.

En este artículo el autor analiza los aspectos fundamentales de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno contenidos en la ley y ofrece algunas sugerencias de mejora en base a diferentes escenarios de reforma¹. En la primera sección se describe resumidamente la estructura de la descentralización fiscal en Filipinas en base a sus cuatro pilares tradicionales (asignación de competencias de gastos e ingresos propios, transferencias fiscales y endeudamiento local). En la segunda sección discutimos el potencial de una serie de propuestas de reforma del código local a cada uno de los pilares del sistema fiscal descentralizado². En la tercera sección concluimos evaluando el potencial de aprobación legislativa de las propuestas discutidas en la sección anterior.

2. El sistema fiscal descentralizado de Filipinas

La organización territorial-administrativa de Filipinas incluye 81 provincias, 144 ciudades, 1.490 municipalidades y 42.036 barangays. Cada uno de estos niveles de gobierno tiene responsabilidades de

prestación de servicios y de recaudación tributaria definidas en la ley de 1991. El sistema completo de Gobiernos locales representa alrededor de un 26 por 100 del gasto público total (sin incluir la amortización de la deuda), o un 4,1 por 100 del PIB del país en 2014. En comparación con sus vecinos regionales, la proporción del total del gasto público que se realiza en Filipinas está solo detrás de Indonesia (con más del 40 por 100 del total de gasto bajo la responsabilidad de los Gobiernos locales), y muy por delante de países como Vietnam, Camboya y otros.

En relación a los ingresos fiscales, los Gobiernos locales en Filipinas continúan siendo, salvo excepciones, mayoritariamente dependientes en las transferencias fiscales del Gobierno central. Alrededor del 65 por 100 de los ingresos de los Gobiernos locales provienen de transferencias e ingresos tributarios compartidos con el Gobierno central, mientras que un 35 por 100, en promedio, de sus ingresos proceden de recaudación por tributos propios. A continuación, procedemos a detallar estos aspectos generales del sistema.

2.1. Las responsabilidades de gasto de los Gobiernos locales

Aunque durante los últimos 25 años el número y la cobertura los servicios prestados por los Gobiernos locales se han incrementado, las responsabilidades de prestación de servicios definidas en la ley de 1991 se mantienen prácticamente inmutables. Tres sectores fundamentales fueron el foco de la primera descentralización: agricultura, medioambiente y recursos naturales, y salud y servicios sociales. El Ministerio de Obras Públicas quedó fuera del proceso de descentralización de competencias, como prueba de su importancia financiera y de la presión ejercida por los representantes de la legislatura para mantener bajo su control la inversión territorializada que es moneda de cambio en las negociaciones políticas. Los Gobiernos locales deben prestar servicios agrícolas, y en particular tareas de extensión ▷

¹ Los contenidos de la ley incluyen aspectos de la descentralización política y administrativa de Filipinas no tratados en este artículo.

² Las propuestas de reforma discutidas son el resultado del proceso de revisión de la ley liderado por el Departamento de Interior y Gobiernos Locales durante 2014 y 2015 y asistido por el Banco Asiático de Desarrollo. Cualquier error en la interpretación de dichas propuestas es únicamente atribuible al autor.

TABLA 1
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO LOCAL CONSOLIDADO: CLASIFICACIÓN SECTORIAL
(En porcentajes)

	2010	2014
Gasto corriente	85,0	88,0
Servicios generales	39,0	47,0
Educación, cultura y deportes	0,4	5,0
Salud, nutrición y control de población	15,0	11,0
Empleo.....	0,1	0,1
Vivienda y desarrollo comunitario.....	0,6	2,0
Bienestar social	3,3	6,0
Servicios económicos	19,0	15,9
Amortización de la deuda	4,0	1,0
Gasto inversión	15,0	12,0

Fuente: Oficina de la Hacienda Pública Local, Departamento de Hacienda. Filipinas, 2015.

agrícola, irrigación e investigación; pero también en la recogida y tratamiento de residuos sólidos, tratamiento y distribución de agua, prestación de servicios de salud desde los centros comunales hasta los hospitales provinciales, servicios sociales a familias, comunidades indígenas, juventud y deportes; reforestación, pequeña minería e infraestructura básica (escuelas, carreteras locales, centros de salud, etcétera). La evolución del sistema fiscal descentralizado ha requerido de los Gobiernos locales una participación creciente en el área de educación, a pesar de no ser una competencia descentralizada, y en sectores como la justicia, la gestión de desastres naturales, etcétera.

En general, la asignación de competencias de gasto a los Gobiernos locales de Filipinas definida en la ley de 1991 continúa siendo razonable en comparación con otros países del área o incluso países de la OCDE. Sin embargo, esta asignación competencial presenta limitaciones que se han vuelto crecientemente importantes con el paso tiempo. Entre ellas: a) la escasa claridad en la asignación de competencias de gasto entre niveles de gobierno, que conlleva a duplicación de esfuerzos o a la dejación de funciones; b) la dificultad de modificar dicha asignación, ya que requeriría la enmienda de dichos apartados de la ley en el Congreso, y c) la dificultad de distinguir entre competencias delegadas (y por tanto financiadas por el Gobierno central con transferencias condicionadas) y las formalmente descentralizadas (que deben financiarse con recaudación por tributos locales y transferencias no condicionadas). Discutiremos estas limitaciones en la siguiente

sección, en la que también se ofrecerán sugerencias para su reforma.

La revisión de las partidas de gastos consolidadas de los Gobiernos locales (provincias, ciudades y municipalidades) en 2014 revela una concentración del gasto local en gastos corrientes (un 87 por 100 del total, incluyendo la amortización de la deuda), en relación al gasto de inversión (aproximadamente un 13 por 100 del total). La distribución del gasto por partidas sectoriales indica una concentración en servicios generales, con un 42 por 100 del total de gasto corriente, seguida en importancia por servicios económicos con un 19 por 100 y salud con un 12 por 100. Otras partidas como bienestar social, educación, etcétera, completan el presupuesto consolidado local (Tabla 1). El alto porcentaje de gasto comprometido a servicios generales (en su mayoría salarios de los funcionarios locales) y su proporción creciente durante varios años indica la dificultad de los Gobiernos locales para incrementar las partidas destinadas a prestación de servicios de salud o educación. Como veremos posteriormente, los recursos financieros disponibles para los Gobiernos locales se han mantenido constantes en términos reales desde principios de la década de los 2000. Los ajustes salariales han fagocitado por tanto los incrementos nominales de financiación, a expensas de la prestación de servicios básicos (Martínez-Vázquez, 2012).

Una última consideración relativa a la prestación de servicios por Gobiernos locales es el pequeño tamaño promedio de estos. Su proliferación en Filipinas durante los últimos 25 años está motivada ▷

por la búsqueda de mayores transferencias fiscales por parte del Gobierno y por la creación de espacios de representación que den cabida a las élites y aliados políticos. En algunos casos, también, para dar cabida a los miembros de dinastías políticas. Estas dinámicas explican la conversión de numerosos municipios en ciudades, la creación de nuevas provincias (Davao del Sur más recientemente) o de un número ingente de barangays (más de 42.000 actualmente). Las reglas que permiten la creación de nuevos Gobiernos locales están contenidas en la ley de 1991 y, salvo menores modificaciones, no han sido adaptadas a la realidad del país, especialmente en lo que se refiere a los mínimos de población necesarios para crear un nuevo Gobierno local.

Subrayando la necesidad de acometer la reforma de los apartados de la ley que regulan la creación de nuevos Gobiernos locales, para limitar su número, es necesario también desarrollar alternativas de prestación de servicios que permitan alcanzar economías de escala a Gobiernos locales de pequeño tamaño. La cooperación local en la prestación de servicios (las llamadas mancomunidades en España) no está, sin embargo, adecuadamente desarrollada en el marco legal de Filipinas. Las llamadas «alianzas» de Gobiernos locales carecen de personalidad jurídica, con lo que no pueden gestionar fondos públicos. Además, carecen por este motivo de instrumentos de financiación conjunta (acceso a préstamos sindicados, captación de tributos comunales, etcétera) que permitan acometer inversiones que individualmente no serían viables por el pequeño tamaño de los Gobiernos locales. Elaboraremos posibles soluciones a esta problemática en la tercera sección de este artículo.

¿Cómo se financia el gasto público de los Gobiernos locales? Tal y como recomiendan las buenas prácticas en descentralización fiscal, el gasto local en Filipinas se financia con una combinación de tributos propios (impuestos y tasas), transferencias del Gobierno central (condicionadas a determinados gastos, pero también no condicionadas como el Internal Revenue Allotment), y endeudamiento local (mayoritariamente de entidades financieras públicas).

2.2. Ingresos fiscales por recursos propios (impuestos y tasas)

Los Gobiernos locales, en general, precisan de un adecuado nivel de recaudación por tributos propios para asegurar una descentralización efectiva del gasto. Es importante que puedan afectar el volumen y la priorización de las partidas de gasto a través de sus propias decisiones, por las que son responsables frente a los electores (Bird, 1999). Una mayor capacidad fiscal, entendida como la capacidad de generar una proporción mayor de los recursos fiscales necesarios a través de instrumentos tributarios propios, es una fórmula superior a la financiación exclusivamente basada en transferencias del Gobierno central. Estas vienen a menudo condicionadas, con lo que es difícil responder a las prioridades y preferencias de los electores, si los fondos traen ya su uso predeterminado por ministerios nacionales. Por tanto, una baja ratio de recaudación local sobre PIB es indicativo de baja autonomía fiscal y debilita los vínculos de rendición de cuentas con el electorado local.

Los Gobiernos locales de Filipinas recaudan, en promedio, un 35 por 100 de sus recursos fiscales por tributos propios, un porcentaje creciente como puede verse en la Tabla 2. Entre ellos, los ingresos por impuestos representan la mayor parte de la recaudación por fuentes propias, con un 71 por 100 del total en 2014. Tradicionalmente, el impuesto a la propiedad ha sido la fuente más importante de ingresos propios de los Gobiernos locales en Filipinas. En 2014, todavía representaba un 30 por 100 del total de ingresos locales. En la última década, sin embargo, la importancia del impuesto local a las actividades económicas se ha incrementado hasta convertirse en el primero en términos de recaudación, con el 37 por 100 de los ingresos locales en 2014 (Tabla 3).

La mayor importancia relativa del impuesto local a las actividades económicas es quizá la diferencia más destacada en la evolución de los impuestos locales desde 2010. La recaudación por este impuesto, sin embargo, está concentrada de manera muy ▷

TABLA 2
DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES (2009-2014)
(En porcentaje)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ingresos propios	31,17	31,98	32,02	35,66	35,95	35,0
Transferencias	68,83	68,02	67,98	64,34	64,05	65,0

Fuente: Oficina de la Hacienda Pública Local (Bureau of Local Government Finance, 2014).

TABLA 3
INGRESOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES (2010-2014)
(En porcentaje)

	2010	2011	2012	2013	2014
Fuentes de ingresos	100	100	100	100	100
Impuestos locales	66	69	69	71	71
Impuesto a la propiedad/contribución territorial	31	31	29	31	30
Impuesto a las actividades económicas	31	34	36	36	37
Otros	4	4	4	4	4
Tasas	34	31	31	29	29
Permisos y licencias	7	6	6	6	6
Tasas por servicios locales	5	6	6	6	7
Ingresos de empresas públicas locales	12	12	13	12	12
Otros ingresos	10	7	6	5	4

Fuente: Oficina de Hacienda Pública Local (2014).

intensa en los grandes centros urbanos, sede de la mayor parte de la actividad económica del país. Por su parte, las tasas y contribuciones recaudadas por los Gobiernos locales representaron en 2014 un 29 por 100 del total de ingresos por recursos propios. La importancia relativa de los diferentes grupos de ingresos se ha mantenido prácticamente constante desde 2009.

La productividad de la base tributaria local es, en general, baja por deficiencias de diseño y por limitaciones políticas a la acción de los Gobiernos locales. Las propuestas de reforma discutidas en la siguiente sección tienen el potencial de doblar la recaudación por impuestos de los Gobiernos locales solo con la aplicación de mejoras a los instrumentos definidos en la ley de 1991. Desde la aprobación de la ley no se ha considerado, además, la posibilidad de introducir nuevos instrumentos tributarios de reconocido valor en otros países. Mientras tanto, la ley permite a los Gobiernos locales definir nuevos tributos si la base imponible no está siendo utilizada por un nivel de gobierno superior. En ocasiones, esto ha llevado a una excesiva «innovación» impositiva a costa de la actividad de empresas privadas (por ejemplo, con impuestos medioambientales a empresas extractivas o manufactureras). Estos aspectos

son abordados en la tercera sección de este artículo.

2.3. El sistema de transferencias fiscales entre niveles de gobierno

El 40 por 100 de la recaudación de impuestos de Filipinas, exceptuando el impuesto al valor añadido (IVA) y los impuestos al comercio exterior, se distribuye a los Gobiernos locales a través de la transferencia fiscal Internal Revenue Allotment (o IRA). La distribución se realiza en dos pasos. Primero, se realiza un reparto vertical, en el que las provincias reciben un 23 por 100 del total disponible, las ciudades otro 23 por 100, las municipalidades un 34 por 100 del total (recordemos que son 1490 entidades) y los barangays se reparten el 20 por 100 restante.

Una vez hecho el reparto por nivel de gobierno, la asignación del monto por transferencia a cada Gobierno local se realiza a través de una fórmula (común para todos los niveles de gobierno). La fórmula incluye tres variables con los siguientes pesos relativos: población (con un 50 por 100), superficie (25 por 100) y participación igualitaria (25 por 100). Esta última variable, por tanto, distribuye un 25 por 100 ▷

del monto total disponible por IRA en base al número de Gobiernos locales, independientemente de su tamaño, población o capacidad fiscal.

Como hemos reseñado, las transferencias por IRA han sido, desde su establecimiento, la fuente principal de financiación de los Gobiernos locales en Filipinas, con un 63 por 100 del total de ingresos en 2014, cerca de 247 billones de pesos. Las participaciones en ingresos tributarios de industrias extractivas representaron el 2 por 100 de los ingresos locales en 2014, completando, con otras transferencias de pequeño tamaño, el 65 por 100 de los ingresos locales.

Debido a su importancia relativa, y a la percepción de que los recursos con los que cuentan, son insuficientes para prestar los servicios requeridos por sus comunidades. El incremento de los montos distribuidos por IRA ha sido, y continúa siendo, una reivindicación fundamental de los Gobiernos locales de Filipinas. Dicho incremento se ha formalizado en dos propuestas de reforma que, regularmente, se debaten el Congreso sin, hasta ahora, ningún éxito. La primera incluye el incremento del porcentaje de participación de los Gobiernos locales en los ingresos corrientes del 40 por 100 actual al 50 por 100, sobre la misma base. La segunda versión de esta reivindicación es la inclusión, en la base de cálculo del monto total por IRA, de la recaudación por IVA y por impuestos al comercio exterior, actualmente no incluido. Esta propuesta incrementaría el fondo del IRA en aproximadamente la misma

cuantía que la primera opción de reforma. Algunas propuestas de reforma (remitidas como propuestas de ley al Congreso) han combinado ambas opciones, lo que sería absolutamente inasumible para el Departamento de Hacienda. Existe, para finalizar, una resolución pendiente del Tribunal Supremo sobre la inclusión del IVA y los impuestos al comercio exterior en el cálculo del IRA que podría cambiar de manera muy importante el escenario de financiación local si es considerada positivamente. Entre tanto, la discusión sobre estas propuestas ha sido, como hemos descrito, fallida e incluso contraproducente. Limitar el incremento de la financiación local al incremento de las transferencias fiscales elimina opciones complementarias y más eficientes como el desarrollo de los tributos locales. Hasta la fecha, este enfoque tan limitado ha monopolizado el debate de reforma.

Desde el año 2011, el sistema de transferencias incluye dos elementos nuevos: el llamado Performance Challenge Fund (PCF, un fondo de incentivos a la buena gestión pública) y el Bottom-up-Budget Initiative (BuB). Este último articula transferencias desde los ministerios sectoriales a los Gobiernos locales para proyectos enfocados a la reducción de la pobreza y que han de ser identificados de manera conjunta entre los Gobiernos nacional y local y la sociedad civil. Comparado con los montos por transferencias por IRA, estas nuevas transferencias (dedicadas mayoritariamente a proyectos de infraestructuras) son ciertamente ▷

menores. El PCF distribuye anualmente alrededor de 1 billón de pesos (menos de 20 millones de euros) mientras que el BuB distribuyó alrededor de 21 billones de pesos en 2014 (cerca de 420 millones de euros). Su importancia fundamental radica en los elementos de gestión que incorporan: incentivos a las buenas prácticas de gestión y participación ciudadana en los procesos de planificación y presupuestarios locales.

2.4. Capacidad de endeudamiento de los Gobiernos locales

El principal objetivo de un sistema fiscal descentralizado es facilitar la prestación de servicios públicos de manera equitativa a través del territorio nacional y así apoyar el desarrollo nacional y local sin poner en peligro la necesaria estabilidad macroeconómica. Tras la asignación de responsabilidades de gasto, la asignación de tributos propios y las transferencias fiscales, el endeudamiento local es el cuarto pilar clave de un sistema fiscal descentralizado. El endeudamiento es una alternativa fundamental para la financiación de proyectos de infraestructura. Sin acceso a endeudamiento, pocos Gobiernos locales podrían enfrentar el tamaño de las inversiones en infraestructuras requeridas en sus localidades solo con su recaudación tributaria y los montos recibidos por transferencias. Además, los Gobiernos locales que toman préstamos están sujetos a la disciplina del mercado, ya que los bancos e instituciones crediticias los someten a análisis de riesgo crediticio y a requerimientos de transparencia financiera que contribuyen a mejorar la calidad de la gestión pública.

La ley de 1991 define dos reglas fundamentales que regulan el endeudamiento local en Filipinas. Primera, la obligatoriedad de equilibrar el presupuesto. Segunda, la amortización de la deuda financiera no puede exceder el 20 por 100 de los ingresos corrientes de los Gobiernos locales. Estas dos reglas fiscales son muy comunes en el ordenamiento fiscal de muchos países, aunque también

susceptibles de mejora como veremos. Las restricciones más importantes al acceso al crédito local, sin embargo, son de carácter administrativo.

La Ley del Banco Central de Filipinas de 2012 introdujo nuevos requerimientos administrativos que han limitado, de hecho, el acceso al endeudamiento local. Antes y después de la nueva Ley del Banco Central, el Departamento de Hacienda de Filipinas (su Oficina de Hacienda Pública Local) había de emitir dos certificados para la aprobación de un préstamo local: el certificado de capacidad de servicio de deuda y el certificado de máximo endeudamiento. Gracias a nuevos sistemas informáticos recientemente implantados, la emisión de dichos certificados es rápida y eficiente. Desde 2012, sin embargo, los Gobiernos locales requieren, además, para conseguir el desembolso de los préstamos concedidos, el permiso del Comité de Política Monetaria del Banco Central. La Oficina de Hacienda Pública Local limita también el acceso a endeudamiento a Gobiernos locales que obtienen el Sello de Buena Gestión Pública (en inglés, Seal of Good Housekeeping). Este requerimiento incluye la aprobación de los resultados de auditoría durante los tres años anteriores a la concesión del préstamo, y una certificación de la entidad financiera confirmando que la concesión del préstamo no incluye la necesidad de mantener depósitos inmovilizados en la entidad como garantía de amortización.

Como resultado de la acumulación de barreras administrativas, el nivel de endeudamiento público local en Filipinas es muy bajo, y se concentra en las entidades crediticias y bancos propiedad del Estado. En relación al producto interior bruto del país, el endeudamiento local anual pasó de suponer en promedio el 0,17 por 100 del PIB (alrededor de 14 billones de pesos), durante el periodo 2009 a 2011, a representar el 0,11 por 100 del PIB en 2013 (unos 12 billones de pesos). El *stock* de deuda local representaba únicamente un 0,68 por 100 del PIB en Filipinas en 2013. Aunque algunos observadores pudieran aplaudir esta actitud fiscal conservadora, lo cierto es que el descenso en endeudamiento local parece estar asociado a un descenso proporcional ▷

en la inversión pública de los Gobiernos locales. Incluso a su máximo nivel, la deuda acumulada de los Gobiernos locales en Filipinas (recordemos responsables del 26 por 100 del gasto público) palidece frente al monto de deuda del Gobierno central, que se estimaba en un 62 por 100 del PIB en el periodo 2009 a 2011. La comparación con otros países del Sudeste Asiático muestra niveles de deuda comparativamente bajos de los Gobiernos locales de Filipinas. Esto indica, quizá, un potencial aún inexplorado de esta herramienta fiscal para el desarrollo económico local sin necesidad de poner en riesgo la estabilidad macroeconómica del país. En el contexto actual, en el que el Gobierno de Filipinas planea el desarrollo de proyectos de inversión a través de asociaciones público-privadas a nivel local (continuando el éxito alcanzado a nivel nacional), el acceso a líneas de crédito por parte de Gobiernos locales se presenta como indispensable para acceder a la necesaria financiación de dichos proyectos. Es improbable que las entidades financieras de capital público (en particular el Land Bank), que han monopolizado el mercado de crédito a los Gobiernos locales, puedan enfrentar las necesidades venideras de financiación. El acceso a crédito de instituciones privadas requerirá, por tanto, de la eliminación de barreras administrativas como las recientemente introducidas.

Como hemos visto en esta sección, el sistema fiscal descentralizado de Filipinas incluye elementos de los cuatro pilares fundamentales de la descentralización fiscal: asignación de gastos e ingresos propios, un sistema de transferencias entre niveles de gobierno y capacidad de endeudamiento. Sin embargo, a falta de reforma del sistema, desde la aprobación de la ley, en 1991, se limita la eficiencia de los Gobiernos locales de manera crítica. Primero, por la falta de claridad de la asignación de responsabilidades de prestación de servicios, que lleva al despilfarro (si dos o más niveles de gobierno prestan el mismo servicio) o a la dejación de funciones en ausencia de fondos públicos. Segundo, la baja recaudación por tributos locales limita la expansión de la cobertura de los servicios

públicos locales. Dicha baja recaudación es atribuible a deficiencias de diseño contenidas en la ley, pero también a presiones políticas que serían abordables por reformas de ciertos aspectos de la ley. Tercero, el diseño del principal fondo de transferencias no distribuye de manera equitativa los recursos disponibles. Esto supone que localidades con rica base tributaria continúen obteniendo una cantidad innecesaria de recursos por transferencias, mientras las más pobres son incapaces de prestar niveles comparables de servicios. Por último, la capacidad de endeudamiento local, a niveles comparativamente bajos, se encuentra limitada por trabas administrativas. Esto restringe el nivel de inversión pública y el acceso a nuevos instrumentos de inversión, como las asociaciones público-privadas. En la siguiente sección ofrecemos algunas opciones de reforma que ayudarían a enfrentar estas limitaciones del sistema e incrementarían la eficacia de la gestión pública local.

3. Propuestas para la mejora de la eficiencia del sistema fiscal descentralizado

La percepción unánime de los observadores nacionales e internacionales, las agencias de gobierno nacionales y locales, el sector privado, y la sociedad civil es que 25 años después de su aprobación, la ley de 1991 presenta deficiencias estructurales que limitan el potencial de desarrollo local y la equidad general del sistema fiscal descentralizado. Hemos reseñado, sin embargo, en la primera sección de este artículo, la ausencia de reformas de mención a la ley debido a la dificultad de conseguir los apoyos suficientes para la enmienda del texto legal en el Congreso. Estas dificultades incluyen las rivalidades políticas entre la legislatura y los representantes de los Gobiernos locales o estos entre sí, y las reticencias del poder ejecutivo (recordemos las recientes restricciones al crédito local) a una mayor asignación de recursos al sistema de gobiernos subnacionales. ▷

También es necesario mencionar que la reforma de los aspectos fiscales de la ley ha estado limitada por la ausencia de un análisis integrado de los pilares de la descentralización fiscal en Filipinas. Como decíamos en la segunda sección de este artículo, las únicas propuestas de reforma de la ley que han alcanzado un grado de discusión reseñable son las peticiones de incremento del IRA desde el 40 por 100 de la recaudación por tributos internos al 50 por 100. Semejantes propuestas, aunque parezcan enfrentar algunos de los problemas descritos (débil base financiera de los gobiernos locales y una distribución desigual de los recursos disponibles), fracasan en enfrentar de manera integral los desafíos del sistema.

Consciente del limitado enfoque de las iniciativas de reforma de la ley existentes, en el año 2013, el Gobierno de Filipinas encomendó al Departamento de Interior y Gobiernos locales una revisión en profundidad de los aspectos fiscales de la ley de 1991. La revisión de la ley contenía tres procesos paralelos. En primer lugar, una consulta nacional sin precedentes, incluyendo varios congresos regionales con amplia representación de los Gobiernos locales, la legislatura y las agencias del Gobierno nacional, donde se identificaron y debatieron las prioridades de reforma. En segundo lugar, la preparación de informes técnicos supervisados por el Comité de Coordinación de la Descentralización y discutidos en profundidad con representantes de la academia, el sector privado y la sociedad civil, sobre las dimensiones fiscales y financieras de la ley de 1991, y que desarrollaban una propuesta de reforma que pudiera ser redactada en forma de enmiendas a la ley. En tercer lugar, la revisión contenía una evaluación de los elementos del marco legal de Filipinas que directa o indirectamente han modificado aspectos de la ley de 1991, incluyendo decisiones del Tribunal Supremo, y que debieran integrarse en un texto reformado.

Las propuestas de reforma, así como su grado de aceptación por los distintos agentes sociales y gubernamentales, fueron referidas por el Departamento de Interior al resto de agencias nacionales en

agosto de 2015, y forman una hoja de ruta nacional para la reforma del código a medio y largo plazo. A continuación, describimos las propuestas de mayor calado y que recibieron mayor apoyo entre los participantes del proceso de revisión de la ley.

3.1. Sobre las competencias de gasto y las modalidades de prestación de servicios públicos

De manera prioritaria, las reformas a la ley de 1991, relativas a los apartados que definen las responsabilidades de gasto de cada nivel de gobierno, deben estar encaminadas a clarificar las mismas y a definir si dichas competencias son delegadas o descentralizadas. Actualmente, la relación de competencias de gasto de la Ley de 1991 presenta una alta duplicación de competencias (cada nivel de gobierno parece ser responsable de las mismas competencias). Esto conduce o bien al despilfarro de fondos públicos (si cada nivel de gobierno presta los mismos servicios) o a la dejación de prestaciones si es que no se puede determinar con claridad el nivel de gobierno responsable. Al mismo tiempo, el Gobierno nacional tiende a requerir de los Gobiernos locales funciones adicionales que no son acompañadas de sus correspondientes recursos financieros (y para las que dedica, por ley, un porcentaje de recursos del IRA). Estas prácticas reducen la autonomía fiscal de los Gobiernos locales y terminan afectando el bienestar de las comunidades por la falta de prestación de servicios.

La ley, por tanto, precisa indicar en su texto una distinción entre las competencias delegadas por el Gobierno central (y que debe asistir a financiar con transferencias condicionadas a ese uso) y las competencias descentralizadas. Estas últimas son de plena responsabilidad de los Gobiernos locales, que utilizan los tributos propios y transferencias como el IRA para la financiación de dichos servicios. La inclusión en la ley de esta distinción ofrecería una protección adicional a la autonomía fiscal de los Gobiernos locales, tan frecuentemente erosionada por mandatos de prestación de servicios del ▷

Gobierno nacional no financiados con los recursos necesarios.

Tal y como mencionamos en la segunda sección, es también necesario, para mejorar la prestación de servicios públicos de los Gobiernos locales, que el marco legal para la prestación mancomunada de dichos servicios se complete. A tal efecto, los análisis realizados (Fernández Llera, 2014) recomiendan la enmienda de la ley de 1991 para incluir la creación de un registro nacional de mancomunidades, gestionado por el Departamento de Interior y Gobiernos Locales u otra agencia nacional. El registro de una mancomunidad dotaría a la misma de personalidad jurídica, por lo que podría gestionar fondos públicos y recaudar tributos (tasas y contribuciones, pero también impuestos).

3.2. Sobre la recaudación de tributos (tasas e impuestos) locales

Antes de debatir la necesidad o no de incrementar el monto por transferencias del Gobierno nacional a los Gobiernos locales, es necesario considerar si las bases impositivas locales están siendo debidamente utilizadas. La productividad de gran parte de los impuestos locales es baja, y su potencial de mejora muy substancial con enmiendas mínimas al texto de la ley de 1991. Un escenario base de reforma, centrado únicamente en mejorar la productividad de los tributos actualmente asignados a los Gobiernos locales, tendría el potencial de incrementar la recaudación local por tributos propios en cerca de 100 billones de pesos anuales. Esto supondría doblar la recaudación por impuestos locales e incrementar el monto global de financiación local en un 25 por 100. La reforma precisaría de dos modificaciones a la ley. Primera, la aprobación de la valoración del catastro local por el Departamento de Hacienda (y no por las asambleas locales, que sufren presiones ingentes en su contra). Esto permitiría una revaluación constante de las propiedades y por tanto incrementaría el potencial de recaudación del impuesto a la propiedad. Asumiendo constantes

todos los demás elementos del sistema de valoración, esta reforma tiene el potencial de incrementar la recaudación local en alrededor de 50 billones de pesos al año.

La segunda reforma requerida es la simplificación de los tramos del impuesto local a las actividades económicas a un solo tramo, definido al 1,5 por 100 del ingreso bruto. Además de la reducción de los costes de gestión del impuesto (actualmente existen 15 tramos en el impuesto, uno por sector), las simulaciones disponibles indican que la reforma permitiría aumentar la recaudación por este tributo en unos 50 billones de pesos anuales (Manasan y Ávila, 2014).

Este escenario base no incluye posibilidades más ambiciosas de reforma, como la inclusión de nuevos impuestos locales. Recientes análisis técnicos estiman que la creación de un impuesto a la renta local (de gran potencial en las grandes zonas urbanas del país), sobre la base del impuesto a la renta nacional, podría incrementar la recaudación local en un 7 por 100, o alrededor de 6,5 billones de pesos al año (Díaz de Sarralde, 2014). Con menor potencial recaudatorio, pero igualmente interesantes en cuanto a la dimensión de política pública que introducen, son las tasas e impuestos medioambientales, sin desarrollar. La racionalización de este grupo de tributos ayudaría a dar estabilidad a los marcos impositivos locales, demasiado a menudo plagados de tasas y contribuciones mal diseñadas que llegan a distorsionar la actividad económica por un mal reconocido afán recaudador.

3.3. Sobre el sistema de transferencias fiscales

Una vez debatido el potencial no desarrollado de los tributos locales, es más sencillo enmarcar la discusión sobre la reforma de las transferencias fiscales en sus aspectos fundamentales. Una importante proporción de los Gobiernos locales de Filipinas carece de la base tributaria necesaria para beneficiarse de las reformas tributarias sugeridas en la ▷

sección anterior. Para ello es necesario que la distribución del IRA sea realizada de manera más equitativa. Asumiendo como «línea roja» la posición del Departamento de Finanzas de limitar el IRA al 40 por 100 actual de los ingresos corrientes del país, es posible sin embargo modificar la fórmula de distribución del IRA para lograr una distribución más equitativa de los fondos. Para ello, bastaría con introducir en la fórmula una variable que midiera la capacidad de recaudación por recursos propios de los Gobiernos locales. Esto permitiría asignar mayores montos relativos a aquellos sin potencial de recaudación tributaria y menores a los grandes centros urbanos, por ejemplo, que generan más del 60 por 100 de sus recursos ya por tributos propios. Para esto no es necesario incrementar de manera alguna el monto total de transferencias. Pudiera además definirse un «suelo presupuestario» en el año inicial de la reforma, de tal manera que ningún Gobierno local recibiera menor dotación que el año previo a la introducción de la reforma, limitándose la oposición política a la misma (Martínez-Vázquez 2011).

En relación a los nuevos instrumentos de transferencias desarrollados bajo la Administración Aquino (en particular el BuB y el PCF), es de desear que estos instrumentos, establecidos por orden presidencial, sean institucionalizados para proteger su implantación. El BuB podría ser el embrión del sistema de transferencias condicionadas del que carece el sistema fiscal descentralizado de Filipinas, mientras que sus características más novedosas (participación ciudadana en la planificación y presupuestación local, coordinación entre entidades nacionales y locales, enfoque a reducción de la pobreza) deben integrarse en el proceso general de planificación local, y no estar limitadas a un programa de gasto en particular.

3.4. Sobre la capacidad de endeudamiento local

Las reformas de los apartados de la ley de 1991 relativas al crédito local deben estar enfocadas a la

reducción de trabas administrativas al acceso al crédito de entidades privadas por los Gobiernos locales. Es necesario, en particular, eliminar el trato de favor a las entidades crediticias de propiedad pública, para reducir los costes de financiación local mediante la competencia con los bancos privados. Para ello, los requisitos de depósito de los Gobiernos locales en entidades privadas para la concesión de préstamos han de ser relajados. El proceso de aprobación de préstamos podría además simplificarse con la eliminación del requerimiento de aprobación de los mismos por el comité monetario del Banco Central de Filipinas, que poco añade a la supervisión del nivel general de deuda pública local.

La ley de 1991 requiere además mayor claridad en la definición de la «regla de oro» del endeudamiento público, es decir, el endeudamiento local ha de ser limitado a la financiación de gastos de inversión y no gastos corrientes. Como se menciona más arriba, el descenso en el endeudamiento local (ya de por sí muy bajo en Filipinas), está asociado a una reducción del gasto de inversión tan necesario. Añadidas a la voluntad del Gobierno de identificar e implementar proyectos de inversión por asociaciones público-privadas a nivel local, las presiones para racionalizar el acceso al endeudamiento deben incrementarse en un futuro próximo.

4. Conclusión: perspectivas políticas de reforma

La reforma del sistema fiscal descentralizado de Filipinas es esencial para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del país. Incrementar la efectividad del gasto público local (un 26 por 100 del total) permitiría la mejora en la cobertura y calidad de los servicios públicos. La racionalización del sistema tributario local reduciría la dependencia de los Gobiernos locales de las transferencias del Gobierno central, y por tanto asistiría la estabilidad fiscal del país. Un sistema tributario local predecible facilita la iniciativa privada y permite la creación de empleo. Finalmente, el sistema fiscal puede contribuir a la ▷

mejor rendición de cuentas a los ciudadanos, si incluye incentivos a la buena gestión pública y suficientes elementos de transparencia financiera.

Casi 25 años después de su aprobación, la (entonces innovadora) Ley de Gobiernos Locales de Filipinas de 1991 precisa de su revisión y enmienda. Los problemas de diseño estructural de la ley suponen una limitación decisiva a la eficiencia de la gestión pública local. Estos problemas son difícilmente solventables con la continua adición de nuevos programas de gasto (como el PCF o el BuB), de escasa importancia relativa en comparación con los tributos locales o el IRA. Existe unanimidad en la necesidad de reformar la ley entre las agencias de gobierno nacionales y locales, el sector privado y la sociedad civil, u observadores internacionales. Sin embargo, las dificultades del entramado legislativo del país, unidas a las viejas tensiones políticas descritas al principio de este artículo, sugieren una reducida probabilidad de éxito de la reforma.

La revisión de los aspectos fiscales de la ley recientemente completada por el Gobierno solventa uno de los problemas fundamentales de la reforma durante los últimos años: la ausencia de un análisis integrado de los cuatro pilares de la descentralización fiscal en Filipinas. El conjunto de reformas propuestas puede, por tanto, presentarse como una enmienda global o las diferentes reformas pueden presentarse por separado, pero siempre bajo la perspectiva global desarrollada.

En su conjunto, estas reformas permitirían: a) incrementar el nivel de gasto de los Gobiernos locales en general; b) mejorar la equidad en la distribución de los recursos públicos, y c) reducir el coste de financiación de los Gobiernos locales, mejorando el nivel de inversión pública. Es preciso mencionar que estos efectos no tendrían coste alguno para las arcas nacionales, ya que no necesitan del incremento en el monto de transferencias por parte del Gobierno nacional.

Descrito este escenario como *win-win*, es de esperar que la discusión y el debate de estas

propuestas de reforma continúe con la Administración nacida de las elecciones de mayo de 2016. El conjunto de reformas aquí detallado no supone un cambio en la estructura de poder entre niveles de gobierno. No implica una redistribución del poder político y no supone un coste para las arcas públicas. Es de esperar que el nuevo Congreso valore positivamente esta propuesta y enfrente el debate de reforma de una de las leyes más importantes del país, 25 años después de su aprobación.

Bibliografía

- [1] DÍAZ DE SARRALDE, S. (2014). «Philippines Decentralization: The chance for a Local Income Tax». *Informe técnico para la revisión de la Ley de Gobiernos Locales de Filipinas*. Asian Development Bank. Mimeo.
- [2] FERNANDEZ LLERA, R. (2014). «Inter-local cooperation and alliances in the Philippines». *Informe técnico para la revisión de la Ley de Gobiernos Locales de Filipinas*. Asian Development Bank. Mimeo.
- [3] HUTCHCROFT, P.D. (2012). «Re-slicing the pie of patronage: the politics of the internal revenue allotment in the Philippines, 1991-2010». *The Philippine Review of Economics*, vol. XLIX, nº 1, June 2012, pp. 109-134.
- [4] MANASAN, R. (2014). «Reform of the Regulatory Framework for Local Government Debt and Credit Financing under the 1991 Local Government Code». *Informe técnico para la revisión de la Ley de Gobiernos Locales de Filipinas*. Asian Development Bank. Mimeo.
- [5] MANASAN, R. y ÁVILA, A. (2014). «Reform of Local Taxing Powers under the 1991 Local Government Code». *Informe técnico para la revisión de la Ley de Gobiernos Locales de Filipinas*. Asian Development Bank. Mimeo.
- [6] MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2011). *Designing the Local Government Enhancement Fund for the Philippines*. Asian Development Bank. Mimeo.
- [7] MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2012). *Fiscal Decentralization and Local Public Finance Management Sector Assessment, Strategy and Road Map. Part 1: Fiscal Decentralization Reforms*. Asian Development Bank and French Development Agency. Mimeo.