

# Descentralización fiscal en Corea

Hyun-A Kim

Instituto Coreano de Finanzas Públicas

# CONTENIDO

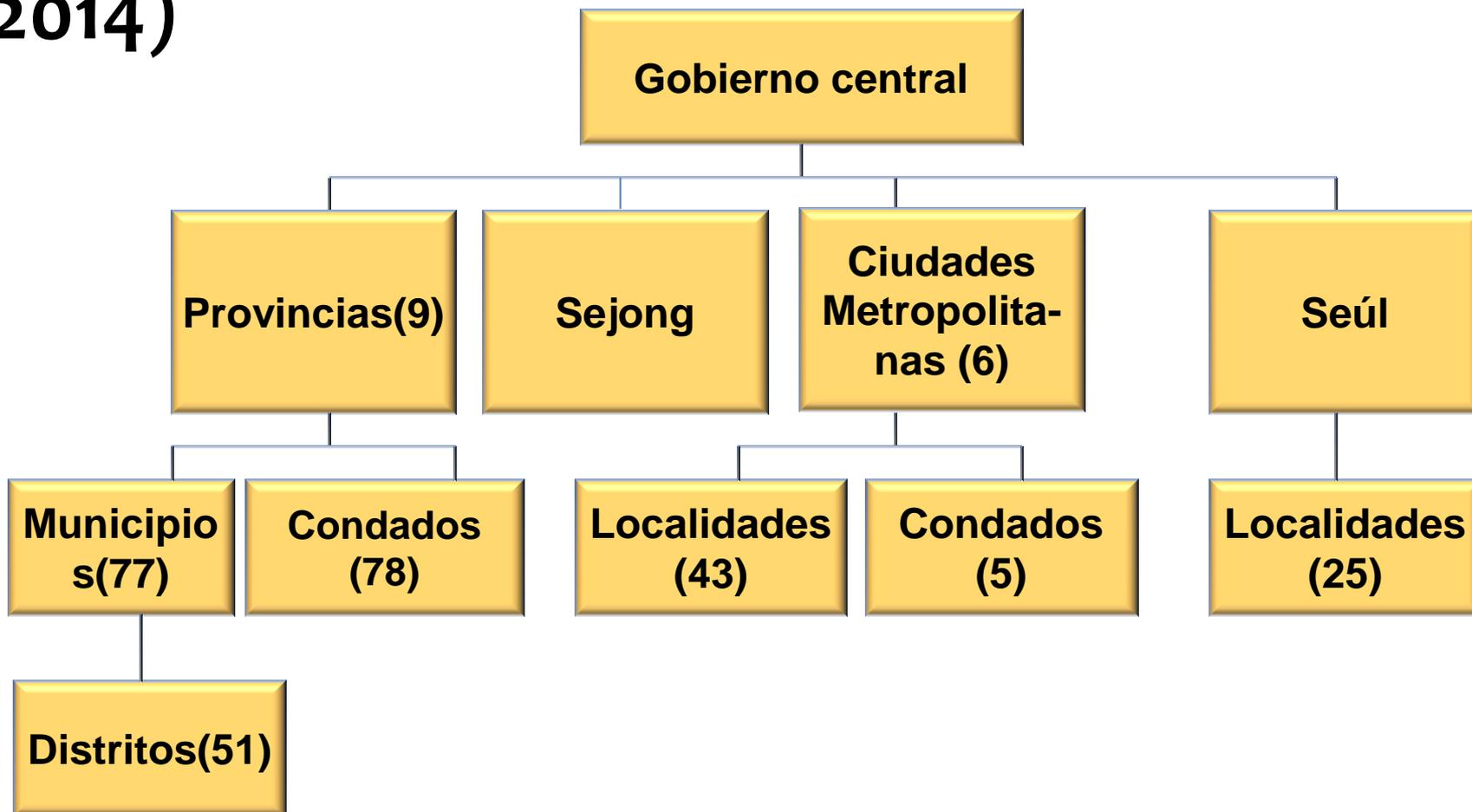
- Macroeconomía y situación general de Corea
- Situación fiscal intergubernamental y grado de descentralización
- Cuestiones claves y reformas :
- Mayor presión fiscal derivada del aumento de gastos en bienestar social, control fiscal intergubernamental fortalecido, desempeño propio de los gobiernos regionales, etc.
- Lineamientos de futuras reformas y retos políticos

# Mapa de Corea

- Superficie: 99,408 km<sup>2</sup>
- Población: 50 mill.
- Región Metropolitana de Seúl: 25 mill. (49%)
- Superficie de la región metropolitana de Seúl: 11.8% (11,754 km<sup>2</sup>)



# Estructura Gubernamental de Corea (2014)



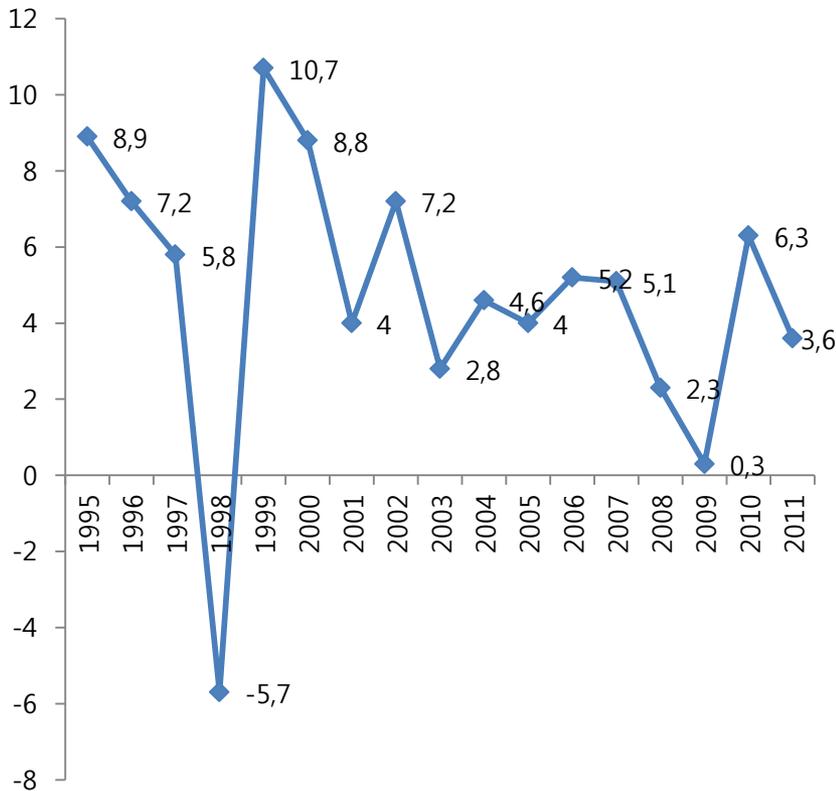
Fuente: Ministerio de Seguridad y Administración Pública

# Descentralización política

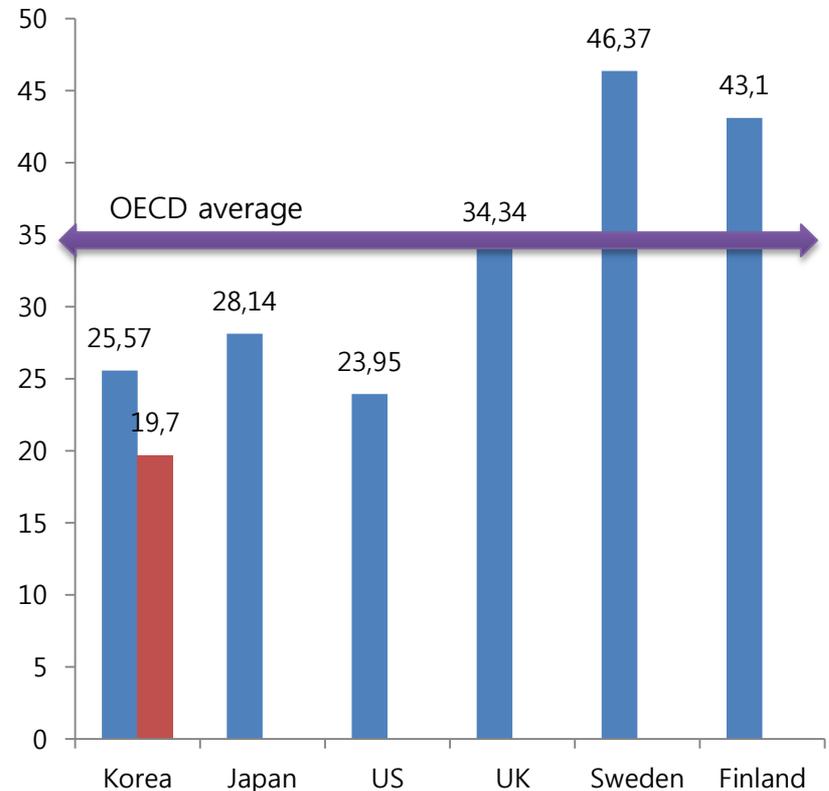
- Estado único dividido en 17 ciudades metropolitanas incluyendo Seúl y en unas 240 autoridades locales de municipios, localidades y condados
- 1991: inicio de descentralización con elección de legisladores regionales
- 1995: elección de jefes de autoridades locales mediante voto popular
- A partir de finales de 1990: ampliación de ingreso fiscal regional mediante reforma de impuestos locales

# Tasa de crecimiento del PIB y carga impositiva

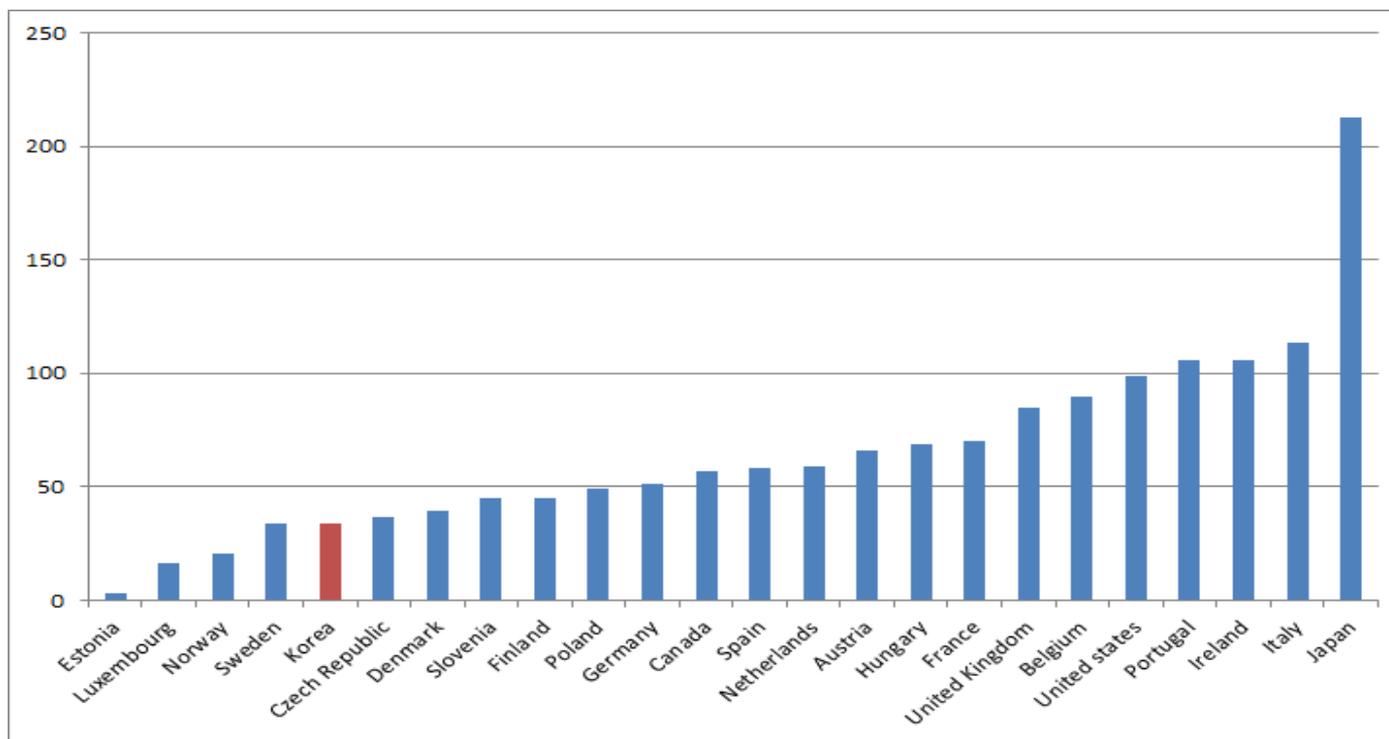
## Tasa de crecimiento de PIB



## Carga impositiva



# Deuda pública

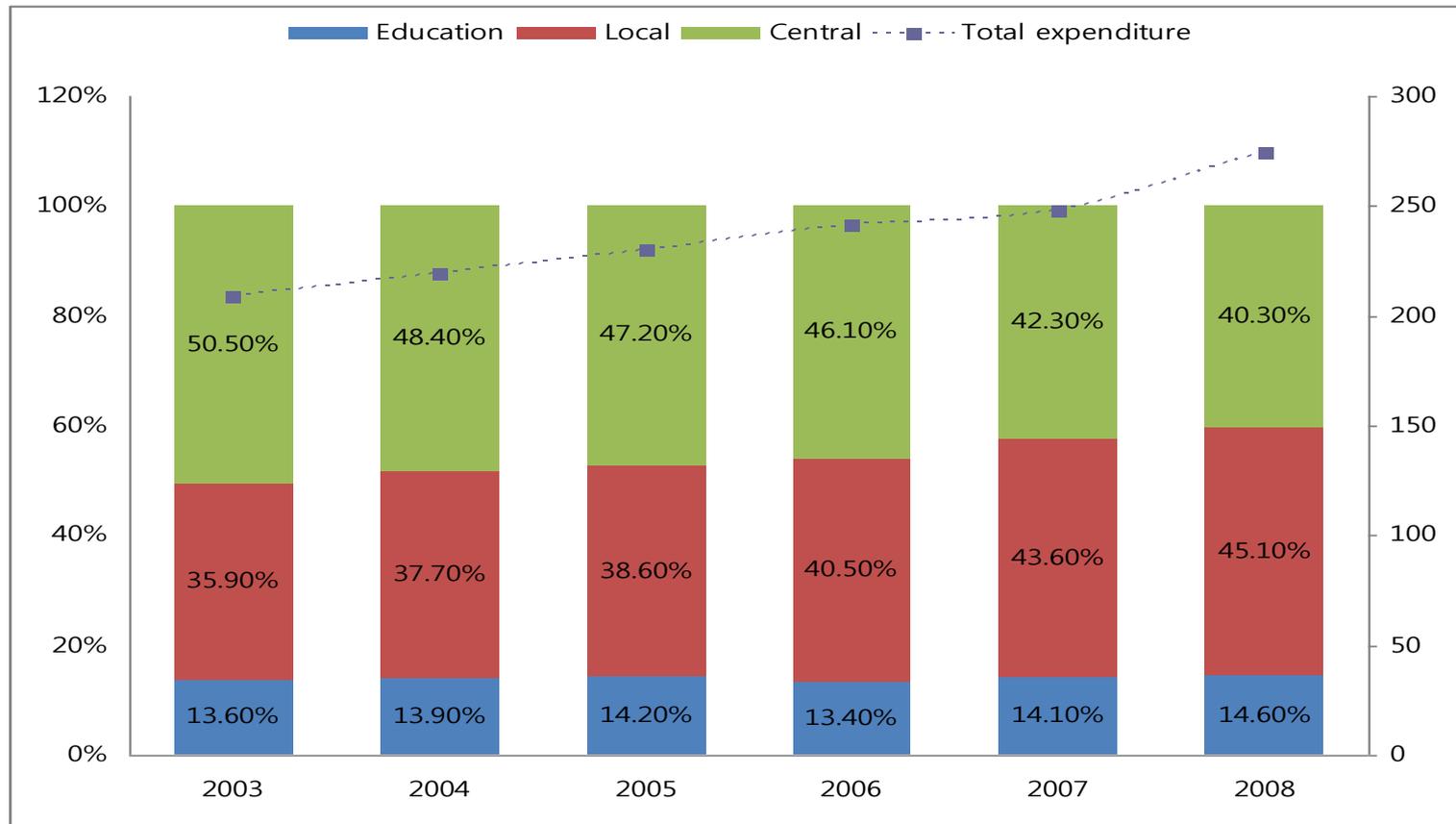


- Fuente: Cuenta Nacional de OCDE (2010)

# Situación fiscal intergubernamental y grado de descentralización

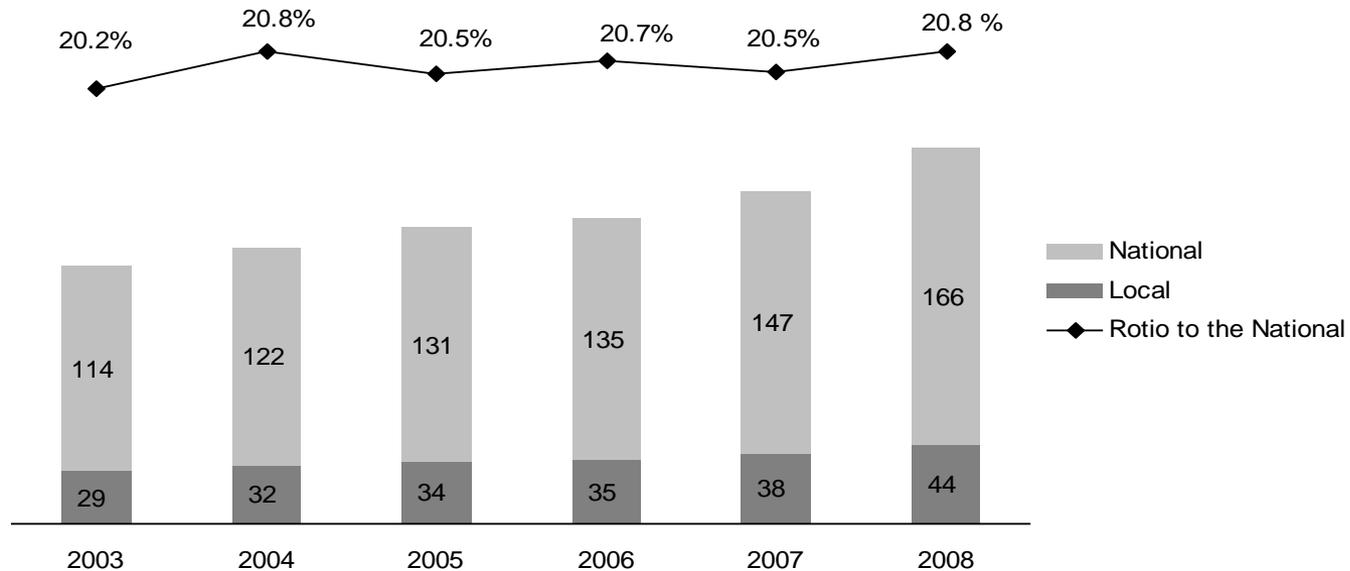
# Incremento de ingreso regional mediante aumento de transferencia del gobierno central

El tamaño del presupuesto y la proporción del gasto del gobierno general



# Proporción de impuestos nacionales y locales

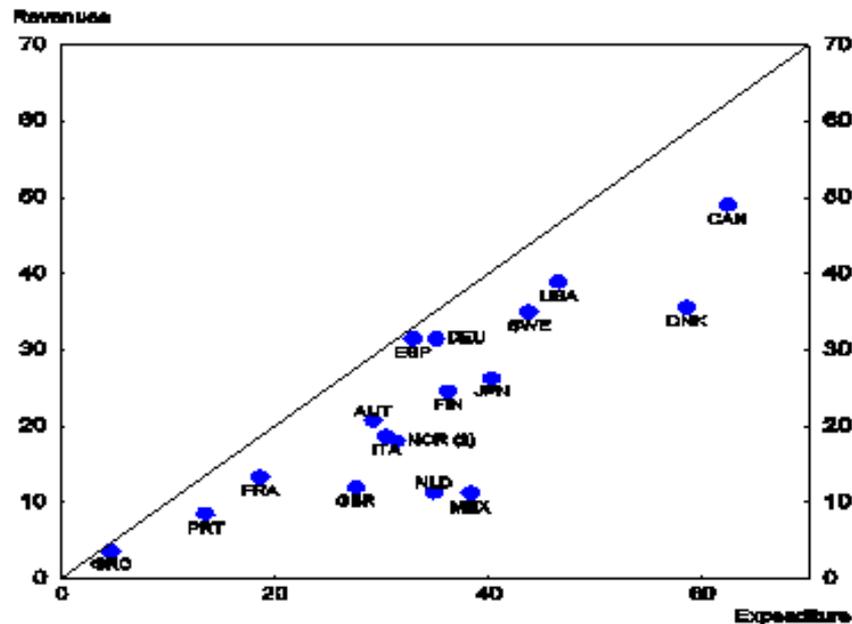
## Proporción constante de impuesto local



# Descentralización de ingresos y egresos fiscales de gobiernos subnacionales de Corea

## Diferencias entre descentralizaciones de ingresos y de egresos fiscales

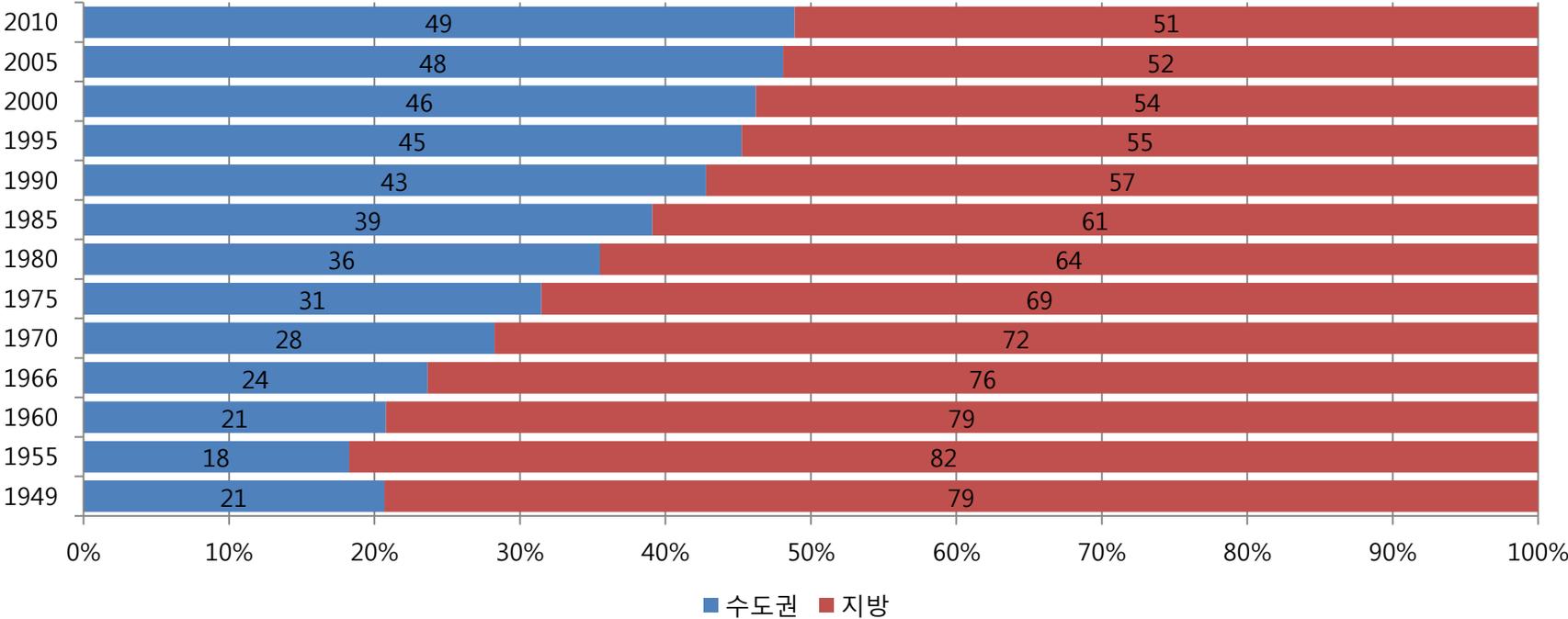
[Cuadro 1] Indicadores de descentralización fiscal en OCDE: cuota de gobiernos subnacionales en en ingresos y gastos del gobierno central en 2013 (1)



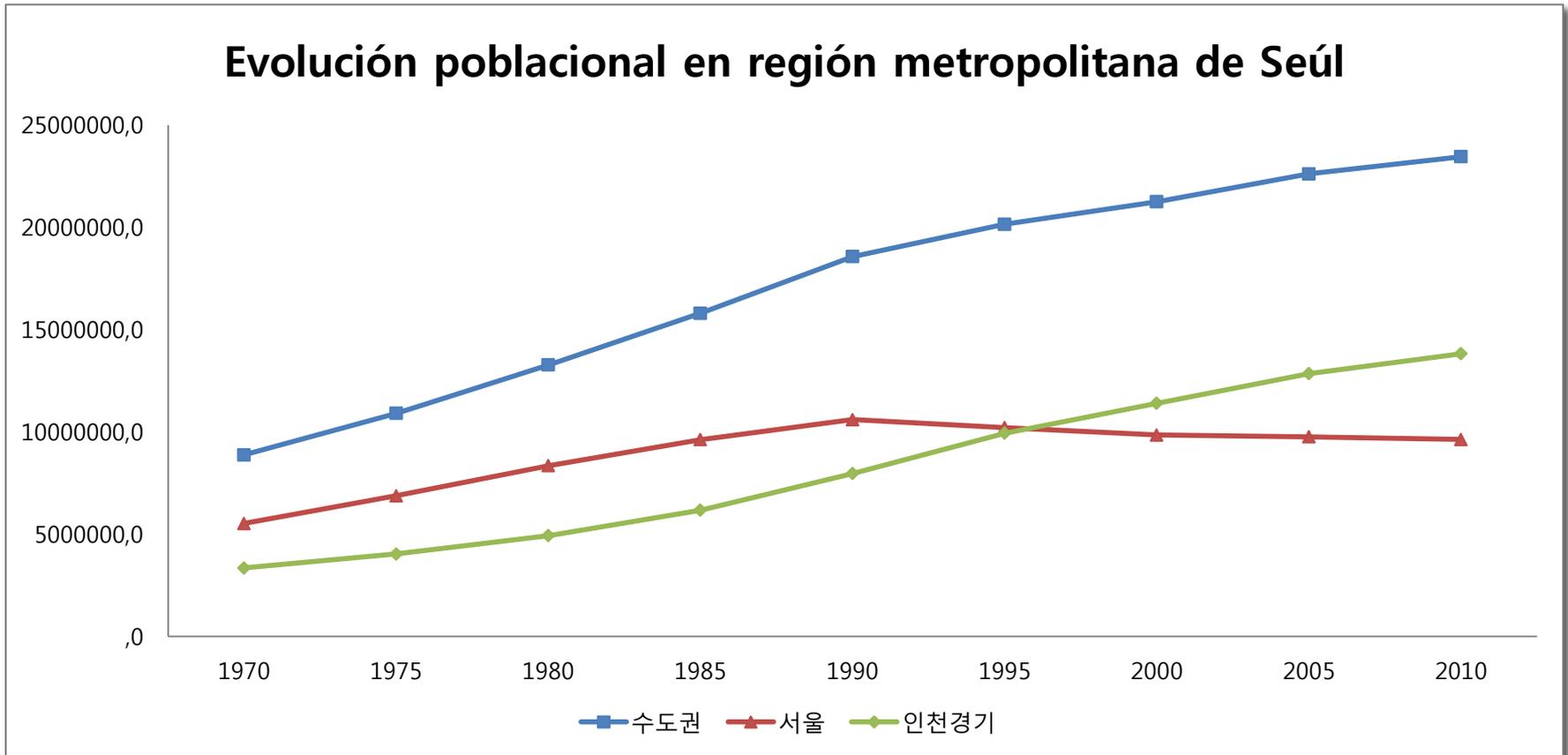
Fuente: Cuenta Nacional OCDE OECD; Estadísticas de Noruega; de Canadá; Buró de Análisis Económico de EE.UU. (No publicado)

# Mayor concentración poblacional en región metropolitana de Seúl

Evolución de la concentración poblacional en región metropolitana de Seúl



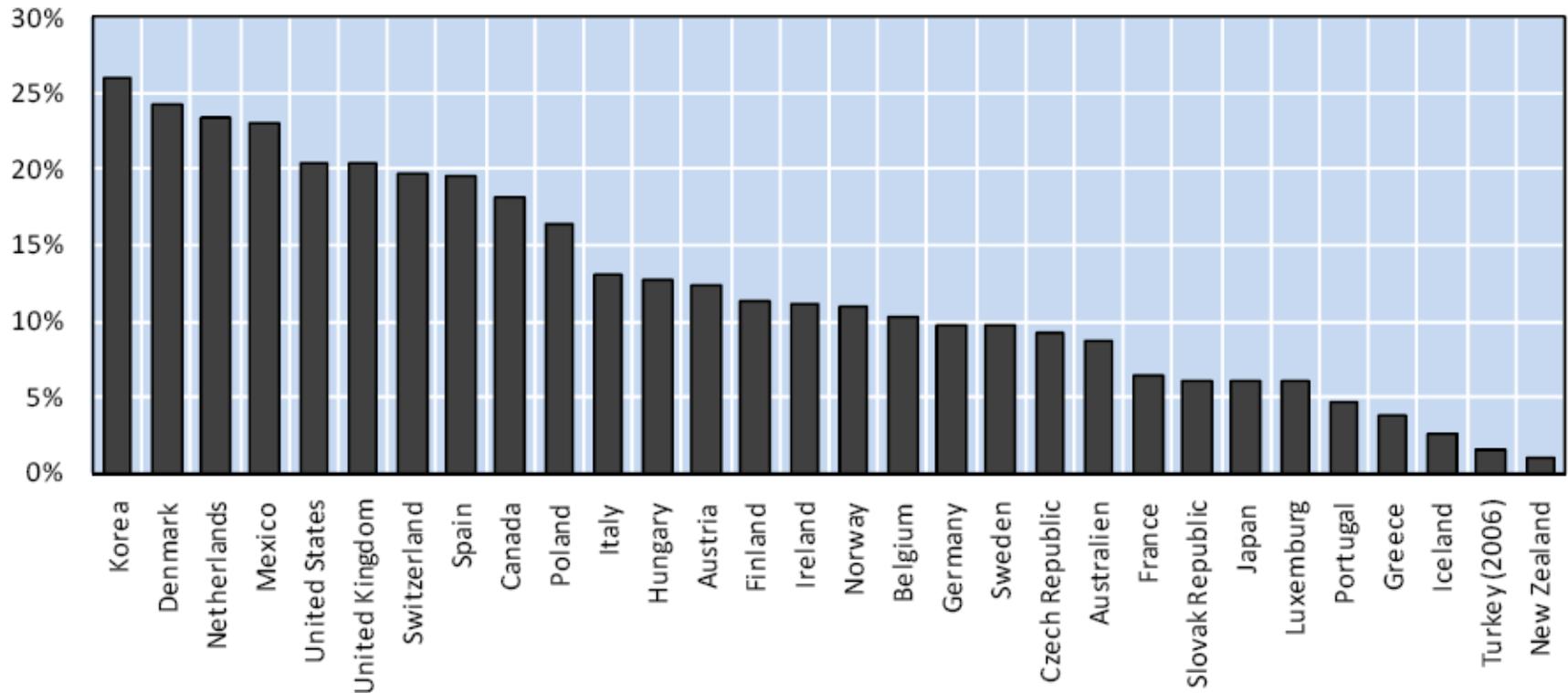
# A partir de los 90' se desacelera, pero...



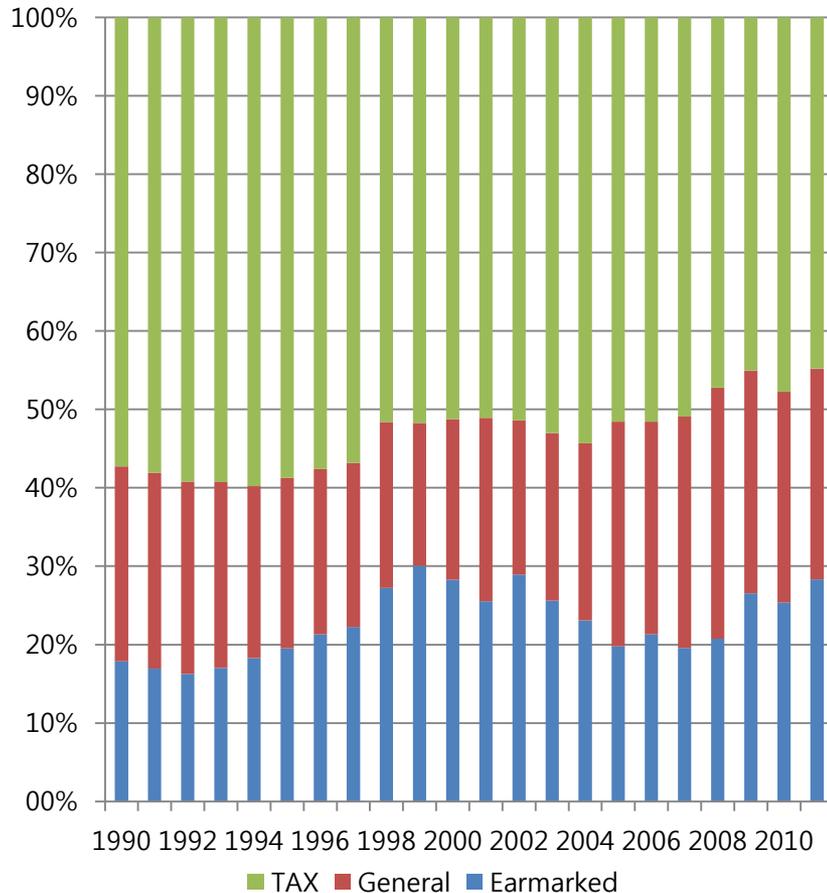
# Mayor cantidad de transferencia del gobierno central entre los países del OCDE

Transferencia del gasto total del gobierno en 2005

(OCDE, 2009)



# Cambios en la composición de impuestos locales y subsidios



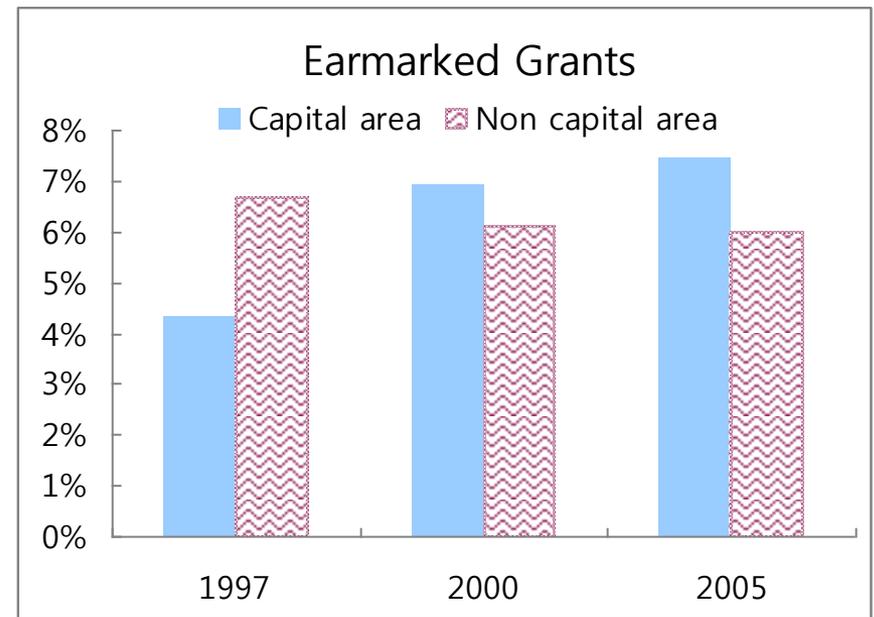
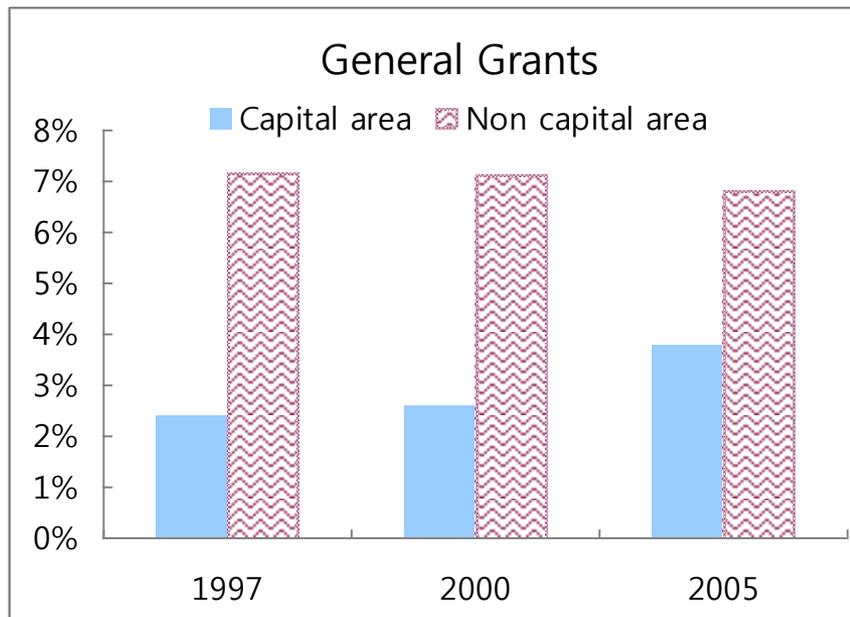
- Tras la crisis del 1998, se redujo la proporción del impuesto local e incrementó la de la transferencia
- A partir del 2008, reducción de la proporción del impuesto local a menos del 50%  
← Aumento de subsidio en función de políticas de expansión económica

# Tipos de subsidios de Corea

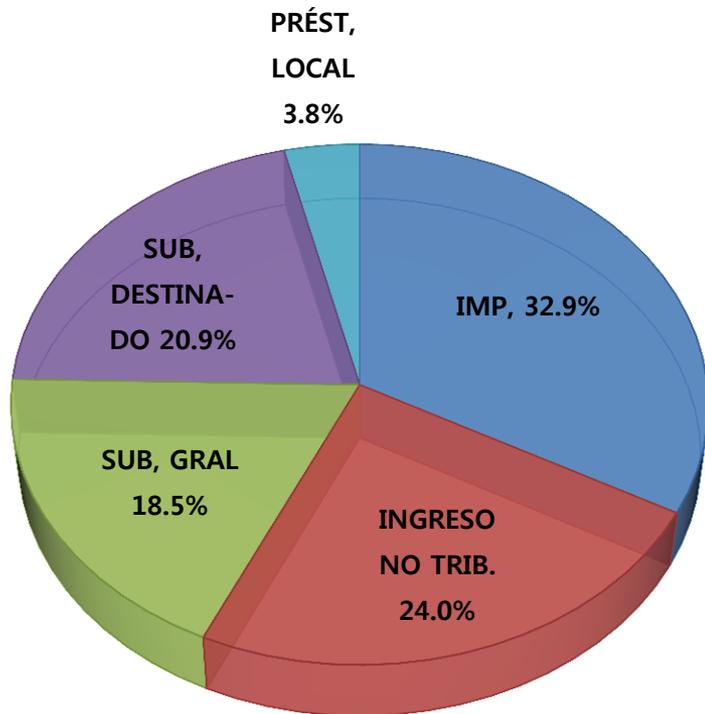


# Cambio de la naturaleza de subsidios

Figuras opuestas después del 2000  
(entre 16 regiones)



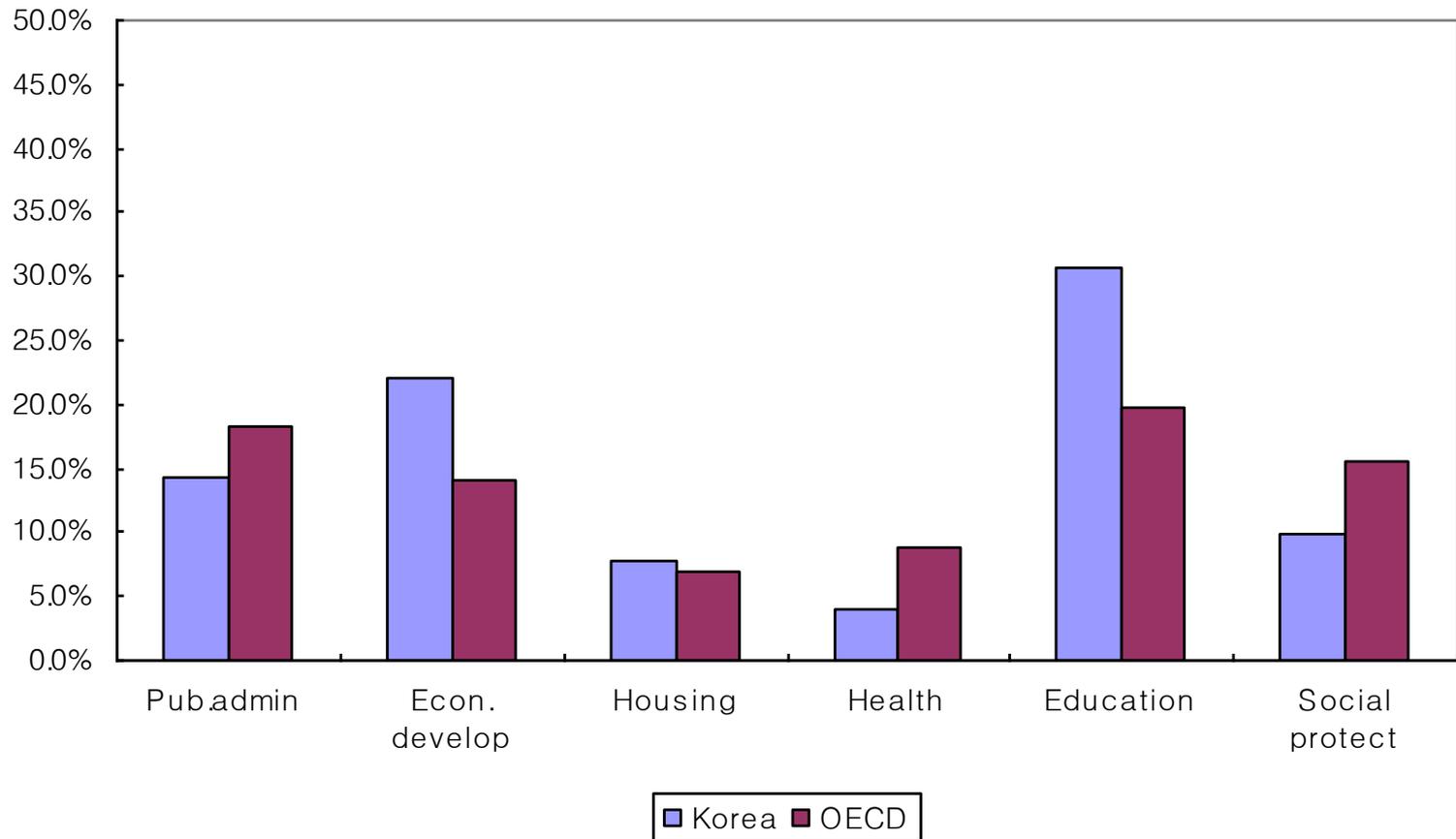
# Composición de ingresos regionales (2010)



- Del total de ingreso regional, impuesto local ocupa el 32.9% y el ingreso no tributario el 23.9%
- Subsidios están compuestos por subsidios generales (LST, 18.5%) y subsidios estatales 20.9%
- Bonos regionales: 3.8%

# Composición de gastos regionales

Comparación con la de los países de OCDE



# Cuestiones claves y reformas

# 1) Reformas de autoridades locales de Corea tras la crisis financiera mundial

# Medidas del gobierno central ante la crisis

- Recesión de la economía nacional por la expansión del receso económico mundial provocado por la crisis financiera mundial producida a fines de 2008 → Caída de exportación y reducción brusca de consumo interno
- EE.UU., Inglaterra, Japón y Francia implementan políticas de expansión fiscal asumiendo un déficit fiscal de 5% y 3%, dos los primeros y los dos últimos respectivamente, del PIB a precios corrientes
- El objetivo de las políticas fiscales es reactivar la economía real estancada estimulando la inversión, consumo y empleo mediante una expansión activa de gastos fiscales
- Principales países avanzados planearon una inyección de recursos fiscales de dos años desde el segundo semestre del 2008 al 2010

# Medidas del gobierno central ante la crisis

Medidas implementadas mediante la intervención del gobierno central en 2009

- 1) **Ejecución anticipada de presupuesto**, ejecución exitosa, sistema de gestión de riesgo de gobiernos regionales son algunos casos exitosos: durante el 1º semestre se ejecutó el 60% del presupuesto y con hasta el 70% en caso de gastos relacionados con creación de empleos
- 2) **Promoción de consumo e inversión**: Aprobación agilizada de proyectos de leyes sobre la reducción impositiva, reducción de impuesto de consume sobre automóviles para incrementar el consume interno, prórroga de deducción impositiva provisional sobre inversión y asistencia tributaria, etc.
- 3) **Conservación y creación de trabajos**: impulsar el progreso de industria de servicios para fortalecer la capacidad de generar puestos de trabajo, racionalización de regulaciones de negocios, apertura de mercado de servicios, fomento de competición y eliminación de tratos discriminatorios entre sectores de manufactura y de servicios.

# Medidas del gobierno central ante la crisis

- 4) **Asistencia para una vida estable de clase popular:** mayor asistencia para trabajadores de ingreso menor con la ampliación de EITC, reducción de IVA para pequeños autónomos
- 5) **Mejora de eficiencia del sector público:** mejora de eficiencia equivalente a un 10% del presupuesto nacional, ejecución eficiente de presupuesto y fusión y/o abolición de programas similares y/o redundantes
- 6) **Aumento de gastos fiscales regionales:** recuperación de la economía regional, pronta ejecución para mantener puestos de trabajo, emisión de bonos regionales, etc.

# Crisis fiscal de gobiernos subnacionales posterior al 2008

- Debido a la crisis económica mundial del 2008, se redujeron el ingreso fiscal y subsidios generales de los gobiernos subnacionales
- Esto impactó con mayor intensidad a gobiernos subnacionales con pocos recursos financieros
- Incremento de carga de contraparte de gobiernos regionales → aumento de deuda de gobiernos subnacionales

# Políticas económicas expansivas adoptadas tras la crisis del 2008 (Ministerio de Estrategia y Finanzas)

- ① Presupuesto suplementario del 2008 (₩14.3 bill.won)
- ② Pronta ejecución del presupuesto (60% en 1° semestre)
- ③ Ampliación de reducción de impuestos locales y de impuestos no tributarios
- ④ Incremento de contratación pública de autoridades locales
- ⑤ Mitigación de requisitos para emitir bonos regionales

# Estancamiento económico y su impacto en finanzas regionales

## Efectos de Receso económico y presupuesto suplementario en finanzas regionales

Causas	Volumen (Estimado)	Otros
<b>Reducción de ingreso de impuestos locales</b>	<b>6.8 bill. won</b>	Se traduce en la reducción de ingreso fiscal de autoridades locales de region metropolitana de Seúl
<b>Reducción de tranferencias</b>	<b>2.2 bill. won</b>	Se traduce en la reducción de ingreso fiscal de autoridades locales subnacionales
<b>Increemnto de proyectos financiados por el tesoro nacional</b>	<b>4.5 bill. Won</b>	Se traducen en la disminución de programas propias debido al aumento de carga regional
<b>(Carga regional de proyectos financiados por Tesoro nacional)</b>	<b>1.9 bill. Won</b>	
<b>Adquisición adicional de bonos regionales</b>	<b>3.0 bill. won</b>	-para compensar la reducción de transferencias -afecta en la salud fiscal por cargas de reembolsar la deuda principal

Fuente: Oficina de Presupuesto de Asamblea Nacional,  
Análisis de cuestiones claves del I Proyecto de presupuesto suplementario del 2009, 2009.4, p68.

# Mejora de solidez en finanzas regionales en 2010

## (Ministerio de Seguridad y Administración Pública)

- ① Mayor control sobre deudas de empresas públicas regionales
- ② Sistema de evaluación para mejor desempeño fiscal
- ③ Regulación de edificaciones lujosas de autoridades locales
- ④ Mayor publicación de datos de administración financiera de gobiernos subnacionales
- ⑤ Plan de solidez financiera y mayor monitoreo

# Sistema de alerta temprana del 2011

## (Ministerio de Seguridad y Administración Pública)

(1° fase) adopción de 7 indicadores

(2° fase) Diagnósis mediante una evaluaci3n de fondo

(3° fase) Operaci3n del 'Consejo de Gesti3n de Riesgos'

(4° fase) Designaci3n de autoridades en riesgo entre autoridades locales y adopci3n de planes de consolidaci3n fiscal

\* Control concentrado en empresas p3blicas regionales con aumento acelerado de deudas

# Reformas recientes

- **Coordinación de impuestos nacionales y locales** :  
creación de impuestos al consumo locales (en forma de impuestos compartidos)
  - En 2010 con el fin de ampliar la fuente impositiva de gobiernos subnacionales se transfirió el 5% del IVA, impuesto nacional, a impuestos locales. (En 2014 se incrementó al 11%)
  - Con el fin de evitar la concentración de fuente impositiva se adoptaron mecanismos de equilibrio
  - Incremento de ingreso impositivo regional ↑  
autonomía tributaria ↓ subsidio de equilibrio ↓  
→ debilitamiento de responsabilidad fiscal

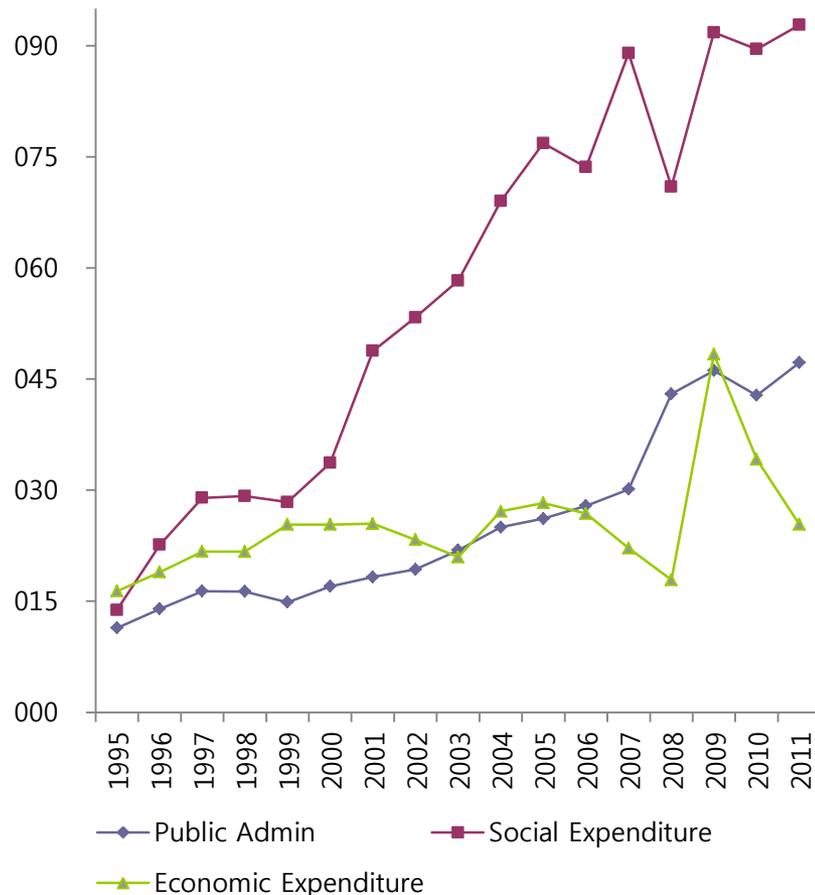
# Iniciativas propias de gobiernos subnacionales

- Medidas implementadas tras la crisis del 2008 fueron lideradas por el gobierno central para una mejor administración fiscal
  - Esto se contrapone con el concepto de las atribuciones tributarias y la intensificación de autonomía fiscal de las autoridades locales
- Reformas generadas a partir de las propias iniciativas de gobiernos subnacionales deben ser las reformas fundamentales
  - Para el año 2014, se detectan signos de ampliación de impuestos locales  
(ej: Plan de aumentar impuesto vicinal e impuesto sobre vehículos)

2) Presión fiscal intensificada  
debido al incremento de gastos  
en bienestar social y sus  
contramedidas

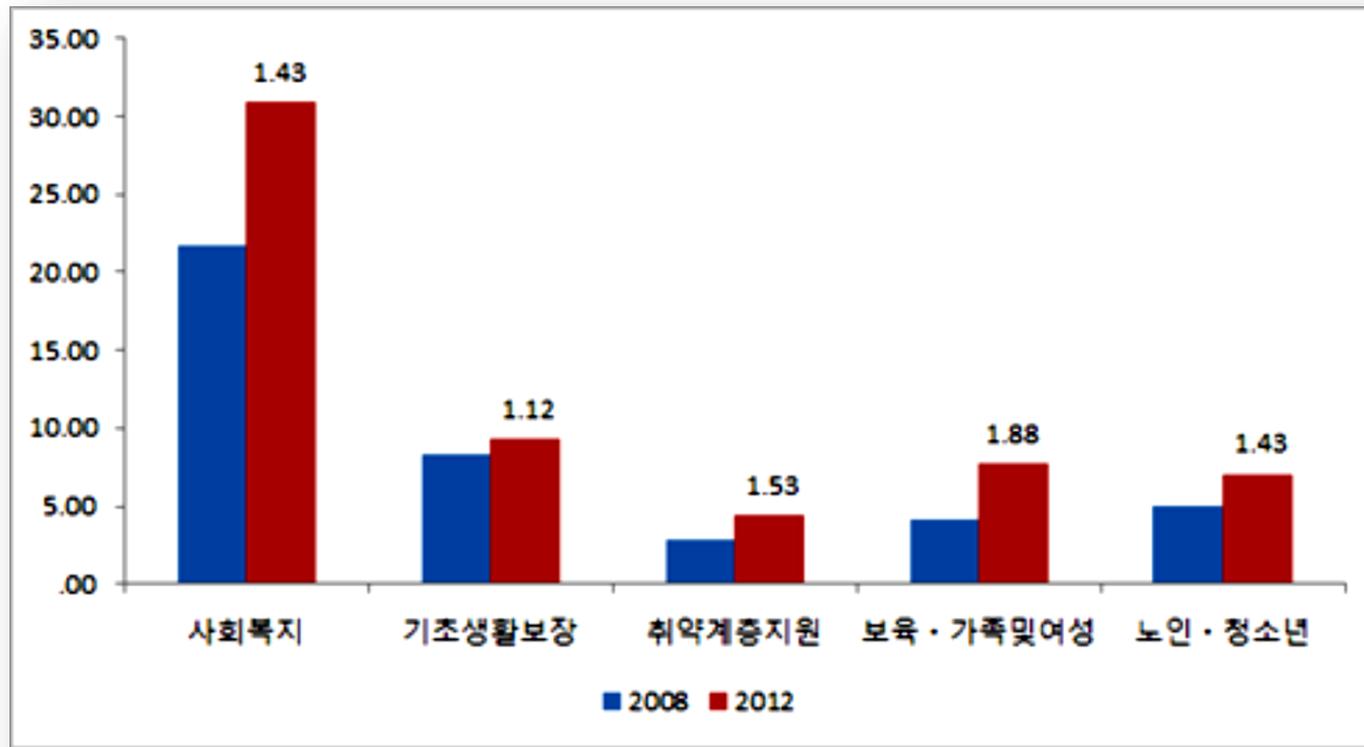
# Incremento de gastos en bienestar social de autoridades locales

- Gasto social per capita social en Seúl



- Continua intensificación de presión fiscal y de reducción de recursos financieros autoridades locales

# Incremento de gastos en bienestar social de autoridades locales a partir del 2008



# Incremento de subsidio estatal y de tranferencia de recursos financieros

- Ampliación de la fuente financiera regional mediante el aumento de subsidio estatal para compensar el incremento del fondo de contrapartida y la subida del impuesto local sobre consumo
  - Mayor margen para el ingreso impositivo mediante reducción de impuestos no tributarios de autoridades locales
- Para el año 2014 se observa esfuerzos por ampliar impuestos locales  
(Ej: Aumento de impuestos vicinal y sobre vehículos)

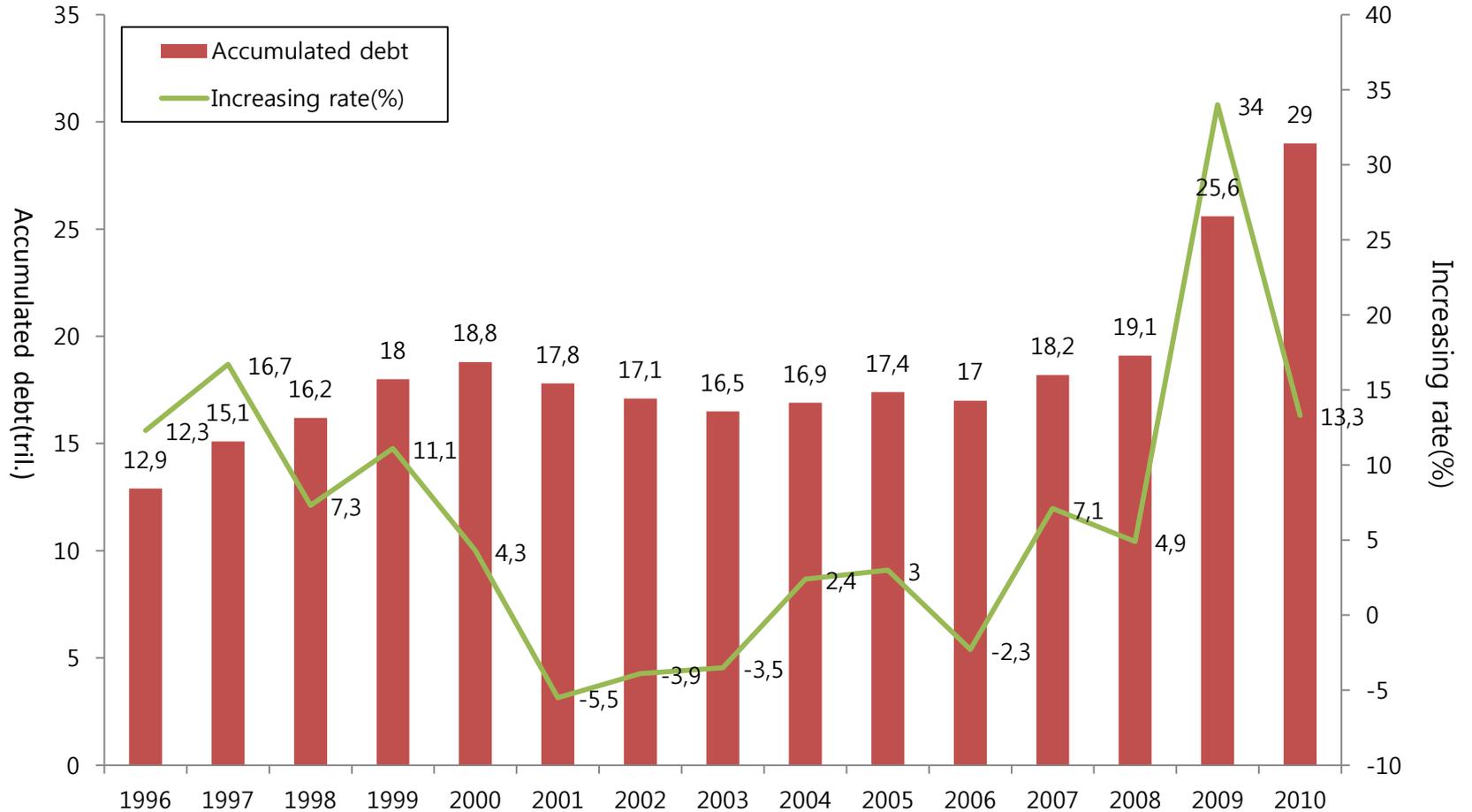
# Medidas adoptadas durante la administración anterior

## Introducción de impuesto compartido por Ciudad de Seúl

- Impuesto compartido adoptado por la Ciudad de Seúl en 2007 es un caso de coordinación impositiva entre una región metropolitana y autoridad local
- Impuesto sobre propiedad (impuesto sobre posesiones) es un recurso regional más estable que el actual subsidio de ajuste (impuesto sobre transacciones) y es mejor en término de equilibrio territorial
- Pero esto constituye una coparticipación de impuesto lo cual difícilmente sería un impuesto local
- Se necesita reformar impuestos locales considerando la vinculación entre la carga de impuestos vecinales y el ingreso impositivo de las autoridades locales: devolver la autonomía tributaria de impuestos sobre posesiones a las autoridades locales y separar las cargas de residentes y de personas jurídicas en impuestos sobre posesiones

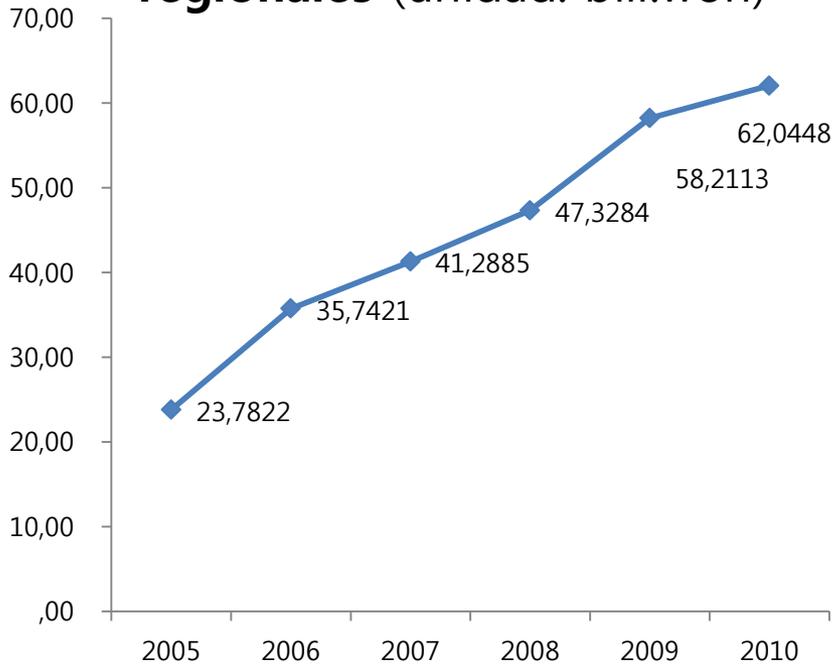
### 3) Incremento de deudas de empresas públicas regionales

# Deudas de gobiernos subnacionales

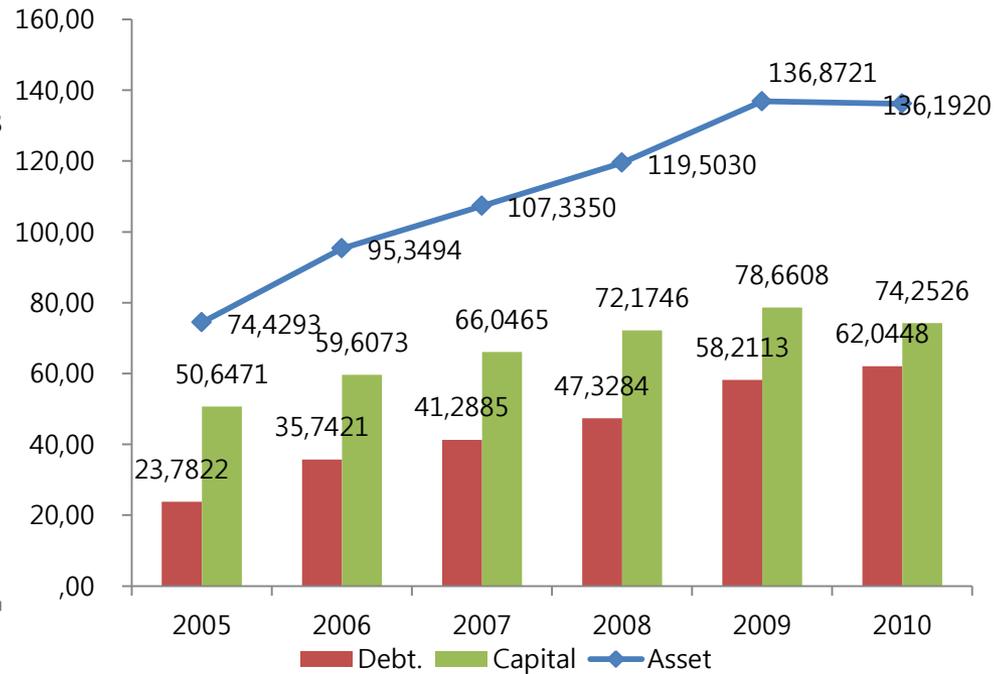


# Deuda y estado financiero de empresas públicas regionales

**Deuda de empresas públicas regionales** (unidad: bill.won)



**Estado financiero de empresas públicas regionales**



# Reforma general de Ley sobre finanzas regionales de 2014

- Adopción del sistema de gestión de crisis fiscal mediante planes de control de solidez de finanzas
- Evaluación intensificada sobre el impacto de finanzas regionales y de inversión
- Sistema de publicación de finanzas regionales integradas: se integra datos sobre actuales impuestos locales, finanzas regionales y de empresas públicas regionales
- Fijación de metas de reducción de deuda de empresas públicas regionales: plan de control de niveles de deuda gubernamental que incluye pasivo contingente

# Futuras reformas y retos políticos

# Necesidad de superar problemas de presupuestos blandos

- Necesidad de dispersar riesgos fiscales entre gobiernos central y subnacionales
- Cuando el gobierno central debe muy claramente hacerse cargo de la carga fiscal definitiva, los gobiernos subnacionales sienten menor ánimo por mejorar su situación de ingreso fiscal claramente
- Delegar mayor responsabilidad fiscal definitiva a gobiernos subnacionales
  - Aumento de tarifa de servicios públicos y de comisiones pero todavía precarios

# Medidas de mejoras

## Estudio indispensable de reformas de transferencias de recursos

- Discutir junto con la reforma del Sistema de Ajuste de Finanzas Regionales: reflexión sobre formas de dividir la responsabilidad sobre cargas fiscales adicionales entre gobiernos central y subnacionales
- Reforma de transferencia de recursos: Subsidios generales → Subsidios condicionados

# Cuestiones claves a largo plazo

## Especificación de cargas de gastos impositivos y atenuación de la concentración poblacional

- Limitación de esfuerzos por aumentar ingresos impositivos de autoridades locales, mayor dependencia a recursos del gobierno central
- Especificar gastos fiscales por áreas para lograr un acuerdo básico sobre riesgos compartidos
- Mientras continuen la concentración poblacional, desequilibrio de fuentes impositivas debido a concentraciones industriales e inequidad de ingreso a raíz de la polarización, habrá mayor pedido de transferencia de fuentes impositivas a gobiernos subnacionales → se necesita analizar causas y beneficios de concentraciones