

Perú: Hacia la Creación de un Sistema de Descentralización Fiscal Más Eficiente Y Equitativo

Práctica Global de Macroeconomía y Gerencia Fiscal
Latinoamérica y el Caribe





Contenido

Abreviaciones y Acrónimos	vii	Mejorar la eficiencia de la recaudación de ingresos a nivel local.....	63
Resumen Ejecutivo	ix	Transferencias Intergubernamentales.....	63
Capítulo 1: Introducción	1	Establecer un sistema de transferencias para los gobiernos regionales más estable, menos discrecional y más igualador.....	64
Capítulo 2: El Panorama de la Descentralización Fiscal en Perú	5	Mejorar el impacto igualador del FONCOMUN ..	64
Capítulo 3: Hacia el Fortalecimiento de los Acuerdos Interinstitucionales para la Descentralización	15	Reducir la volatilidad de las transferencias provenientes de actividades extractivas	65
Capítulo 4: Hacia la Clarificación de las Responsabilidades de Gasto y la Reducción del Sesgo de Inversión del Gasto Público	21	Apéndice 1: Metodología para los Nuevos Recursos Ordinarios y Simulación	67
Capítulo 5: Hacia la Mejora de la Tributación Subnacional	29	Apéndice 2: Metodología Actual de FONCOR	69
Capítulo 6: Hacia la Creación de un Sistema de Transferencias Intergubernamentales Más Eficiente, Equitativo y Estable	37	Apéndice 3: Metodología para el Nuevo Índice FONCOR	75
El FONCOR y los Recursos Ordinarios	41	Apéndice 4: El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y la Reforma Propuesta	77
El FONCOMUN	50	Referencias	85
Un Fondo de Estabilización para las Transferencias Provenientes de Actividades Extractivas	56	List of Boxes	
Capítulo 7: Conclusiones y Recomendaciones de Políticas	61	Recuadro 1: Descentralización parcial del sector salud	23
El Marco Institucional.....	61	Recuadro 2: Fondo de educación Brasileño (FUNDEB).....	25
Hacia la consolidación de los gobiernos regionales como nivel intermedio permanente de gobierno	61	Recuadro 3: Experiencia internacional en tributación multinivel indirecta	34
Hacia la reducción de la fragmentación municipal	62	Recuadro 4: Criterios de priorización de las regiones	71
Asignaciones de Gasto.....	62	Lista de Figuras	
Hacia la clarificación de las responsabilidades de gasto	62	Figura 1: Disparidades regionales en el PBI per cápita y el acceso a los servicios básicos	4
Tributación	62	Figura 2: Diamante de la descentralización fiscal	5
Asignar bases tributarias a los gobiernos regionales.....	63	Figura 3: Gasto subnacional como parte del gasto total gubernamental 2012.....	6
		Figura 4: Inversión pública de los gobiernos locales como parte del PBI: Perú y los países comparables, 2012	6

Figura 5: Brecha fiscal vertical: Perú y los países de la OECD.	7
Figura 6: Estructura del ingreso de los gobiernos regionales, 2007–2014.	10
Figura 7: Estructura del ingreso de los gobiernos regionales, 2007–2014.	10
Figura 8: Evolución de los ingresos de los gobiernos locales (en billones de soles para el 2007).	11
Figura 9: Estructura del ingreso de los gobiernos locales, 2007–14.	11
Figura 10: Transferencias provenientes de actividades extractivas per cápita a los gobiernos regionales y locales (promedio anual en soles del 2007).	12
Figura 11: Promedio del tamaño de la población municipal: Perú y algunos países comparables.	16
Figura 12: Relación del impuesto a la propiedad y el PBI: Perú y algunos países comparables.	30
Figura 13: Distribución de las transferencias provenientes de actividades extractivas entre las municipalidades receptoras ubicadas en los primeros 1, 5 y 10 por ciento, 2011 (en miles de soles).	38
Figura 14: Gasto per cápita subnacional en soles del 2014 (izquierda) y tasas de pobreza regional para el 2012 (derecha).	38
Figura 15: Gasto per cápita de los gobiernos regionales (en soles del 2007).	40
Figura 16: Gasto per cápita de las municipalidades, 2014 (en soles 2007).	40
Figura 17: Relación entre los recursos ordinarios per cápita y el PBI per cápita.	42
Figura 18: Distribución actual de las transferencias de recursos ordinarios, 2016.	45
Figura 19: Distribución de los recursos ordinarios bajo el nuevo mecanismo de coparticipación de ingresos y la fórmula original de distribución del FONCOR (en millones de soles).	46
Figura 20: Distribución de recursos ordinarios bajo el nuevo mecanismo de coparticipación de ingresos y la nueva fórmula de distribución del FONCOR (en millones de soles).	47
Figura 21: Ganancias y pérdidas relativas con la introducción del mecanismo propuesto de coparticipación de ingresos y la fórmula de distribución original del FONCOR (en millones de soles).	48

Figura 22: Ganancias y pérdidas relativas con el mecanismo propuesto de coparticipación de ingresos y la nueva fórmula de distribución del FONCOR (en millones de soles).	49
Figura 23: Distribución geográfica de las transferencias del FONCOMUN actual (en soles per cápita).	53
Figura 24: Distribución geográfica de los cambios propuestos en las transferencias del FONCOMUN (en soles per cápita).	54
Figura 25: Ganancias y pérdidas relativas con los cambios propuestos en las transferencias del FONCOMUN (en soles per cápita).	55
Figura 26: Transferencias anuales de recursos: escenario actual y con el fondo de estabilización, 2004–2014 (en millones de soles para el 2007).	59
Figura 27: Nueva metodología de distribución del FONCOMUN.	78

Lista de Tablas

Tabla 1: Transferencias intergubernamentales en el Perú.	9
Tabla 2: Gastos per cápita en las municipalidades provinciales y distritales (en soles del 2007).	13
Tabla 3: Municipalidades por población, 2012.	17
Tabla 4: Ingresos de los gobiernos subnacionales como porcentaje del PBI, 2004–14.	31
Tabla 5: Ingresos potenciales de los gobiernos regionales con una sobretasa fija del 1 al 3 por ciento sobre el Impuesto a la renta, 2015 (en miles de soles).	32
Tabla 6: Porcentaje de los recursos ordinarios representada por el potencial ingreso tributario, generado a través de la sobretasa del impuesto a la renta, 2015 (en miles de soles).	33
Tabla 7: Impuestos subnacionales indirectos.	34
Tabla 8: Simulaciones de la transformación del sistema de transferencias de recursos ordinarios en un sistema de coparticipación de ingresos, más las transferencias igualadoras del FONCOR, 2016 (en millones de soles).	44
Tabla 9: Regresiones simples de las transferencias actuales de recursos ordinarios bajo los escenarios uno y dos del PBI per cápita.	50
Tabla 10: Regresiones simples de las transferencias del FONCOMUN sobre el gasto de los hogares per cápita.	56

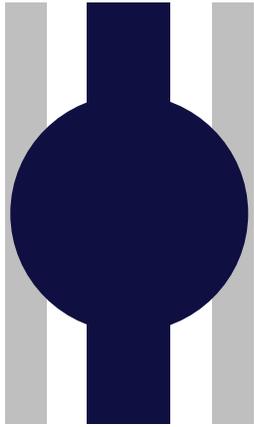
Tabla 11: Transferencias anuales de recursos, escenario actual y con el fondo de estabilización, 2004-14 (en millones de soles para el 2007)	58	Tabla 15: Cálculo del índice FONCOR para el 2017.	74
Tabla 12: Nuevo índice de distribución de recursos ordinarios.	67	Tabla 16: Fuentes de financiamiento del FONCOMUN	77
Tabla 13: Índice de distribución FONCOR.	71	Tabla 17: FONCOMUN: Criterios de distribución (ponderación)	81
Tabla 14: Regresión LOGIT probabilística	73		

Este reporte fue elaborado por Fernando Blanco (economista líder, GMFDR), Jorge Martínez-Vázquez (Profesor Regente, Departamento de Economía, Centro Internacional de Economía Pública, Georgia State University) y Janet Porras Mendoza (Georgia State University). Maryam Ali-Lothrop y Sean Lothrop editaron este reporte. Los autores agradecen a Pablo Saavedra (Director de Prácticas, GMFDR), Pedro Luis Rodríguez (Líder del Programa, LCC6C) y Marc Tobías Schiffbauer (Economista Senior, GMFDR) por su apoyo y comentarios. También expresan su agradecimiento especial a Gonzalo Neyra, del Ministerio de Economía de Perú, por su valioso apoyo y orientación.



Abreviaciones y Acrónimos

CND	Consejo Nacional de Descentralización
CTAR	Consejo Transitorio de Administración Regional
DGAES	Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
FOCAM	Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
FONCOR	Fondo de Compensación Regional
FONIPREL	Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local
FUNDEB	Fondo Brasileño de Educación Básica (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização do Magistério)
PBI	Producto Bruto Interno
EFP	Estadísticas de las Finanzas Públicas (FMI)
IGM	Instituto de Gerencia Municipal
FMI	Fondo Monetario Internacional
INADE	Instituto Nacional de Desarrollo
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IPIM	Impuesto de Promoción Municipal
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINSA	Ministerio de Salud
MML	Municipalidad Metropolitana de Lima
OECD	Organización Económica de Cooperación y Desarrollo
PCM	Secretaría de Descentralización—(Presidencia del Consejo de Ministros)
PEN	Nuevos Soles Peruanos
PIMGMM	Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal.
PpR	Presupuesto por Resultados
SIS	Seguro Integral de Salud
SNIP	Sistema nacional de Inversión
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
IGV	Impuesto General a las Ventas



Resumen Ejecutivo

En las dos últimas décadas, Perú ha tenido un significativo éxito económico. El promedio del crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) anual ha superado el cinco por ciento desde el año 2001. La pobreza ha sido reducida de manera consistente y ha habido una mejora sostenida en el desarrollo humano y social. La incidencia de la tasa de pobreza bajó de un 58 a un 23 por ciento entre el 2004 y el 2014, y los ingresos de los hogares del 40 por ciento más pobre de la población crecieron 50 por ciento más rápido que el promedio nacional. La transformación estructural de la economía peruana, acompañado de un notable y rápido crecimiento homogéneo entre sectores, ha hecho del Perú un país de ingresos medios altos con una economía diversificada.

Perú se está embarcando en una nueva etapa en su proceso de desarrollo. Dada su condición de país emergente de ingresos medios altos con aspiraciones de convertirse en un país de ingresos altos, Perú deberá enfrentar nuevos desafíos sumados a los desafíos para lograr el desarrollo que enfrenta desde hace tiempo. A los efectos de mantener la línea de crecimiento en un contexto signado por mercados externos impredecibles, el modelo de desarrollo peruano debe dejar de basarse en la acumulación de factores productivos y enfocarse en la productividad y el capital humano. Al mismo tiempo, para atenuar las grandes disparidades regionales que han caracterizado el desarrollo socioeconómico del país, se requiere del fortalecimiento del actual sistema de descentralización, mejorando la eficiencia y la equidad en la provisión de bienes y servicios públicos según las necesidades de cada jurisdicción.

A principio de la década del 2000, Perú inició un proceso de descentralización fiscal y política. La Reforma Constitucional del 2002 transfirió poderes políticos a las jurisdicciones subnacionales y, en noviembre del mismo año, hubo elecciones para los gobiernos regionales recién establecidos. La Ley de Descentralización Fiscal del año 2004 determinó las políticas y los recursos fiscales necesarios para completar el proceso de descentralización y definió los plazos para implementar las transferencias de las responsabilidades de gasto a los gobiernos municipales y regionales.

Los principales objetivos de este proceso fueron aumentar la eficiencia general del sector público y vigorizar la toma de decisiones democráticas mediante el fortalecimiento de los gobiernos locales y regionales. El fundamento de la descentralización fiscal fue que la proximidad entre los ciudadanos y el gobierno permitiría una mejor adecuación de los servicios públicos a las necesidades puntuales de las comunidades locales. Asimismo, las mejoras en la rendición de cuentas de cada gestión traerían beneficios en materia de eficiencia y calidad del gasto público. Finalmente, un factor clave para promover la descentralización fiscal fue el interés en lograr un crecimiento económico regional más equilibrado, que facilite un mayor dinamismo económico y que mejore las condiciones socioeconómicas en las regiones menos desarrolladas del país.

La implementación de la descentralización fiscal en Perú se estancó en el 2005, cuando un referéndum truncó el proyecto de creación de las macro-regiones. En el plan original de descentralización, los 26 gobiernos regionales

se consolidarían en 12 macro-regiones que funcionarían como un nivel intermedio de gobierno, pero sin responsabilidades de gasto definidas, sin fuentes de ingreso ni asignación tributaria propia. Dado que el establecimiento de un mecanismo de coparticipación de ingresos para el impuesto a la renta y el impuesto general a las ventas (IGV) no pudo implementarse ya que dependía de la formación de las macro-regiones, esto ocasionó que los gobiernos regionales dependieran en su totalidad de las transferencias discrecionales del gobierno central.

El proceso de descentralización también se vio afectado por los ingresos inesperados (y significativos) generados por las industrias extractivas tanto para el gobierno central como para algunas municipalidades durante la última década. Durante la segunda parte de la década del 2000, como resultado del mecanismo de coparticipación de ingresos del impuesto a la renta de las industrias extractivas (canon) entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales, y el auge de los precios de los *commodities* (materias primas), hubo una descentralización imprevista de los ingresos fiscales. Asimismo, la adopción del principio de derivación (origen de los recursos) como criterio de distribución, hizo que algunos gobiernos municipales recibieran una gran cantidad de recursos, especialmente en zonas de explotación minera y gasífera. Esto se dio a pesar de que no había, necesariamente, una relación proporcional entre los recursos disponibles y las economías de escala de la infraestructura que proveían, el tamaño, la capacidad institucional y las necesidades de gasto de los municipios.

El presente reporte analiza las tendencias recientes del proceso de descentralización fiscal en Perú y presenta opciones de reforma diseñadas para obtener el mayor beneficio posible por la prestación eficiente y equitativa de servicios derivado del proceso de descentralización fiscal. El análisis y las opciones de políticas se presentará en un orden conceptual lógico (i) comenzando por los acuerdos institucionales en la estructura vertical de los gobiernos subnacionales, para pasar luego a (ii) la necesidad de definir con mayor claridad las responsabilidades de gasto entre los

distintivos niveles del gobierno seguido por, (iii) una redefinición proporcional de los ingresos asignados y, por último, (iv) la mejora del rol igualador del sistema de transferencias.

Este reporte no cubre otros aspectos importantes de la agenda de descentralización fiscal, tales como la rendición de cuentas y la transparencia subnacionales, además de las restricciones de préstamo subnacional. Si bien este documento analiza las responsabilidades de gasto, no provee un análisis detallado a nivel subnacional. La expansión de la capacidad de los gobiernos subnacionales de recaudar sus propios ingresos y el mejor diseño de las transferencias intergubernamentales conducen a la mejora en la rendición de cuentas y la transparencia fiscal. Sin embargo, una condición fundamental para optimizar la rendición de cuentas, la transparencia y la eficiencia en la provisión de servicios descentralizados es optimizar los controles internos y externos. De hecho, evidencias recientes indican que la alta dependencia de las transferencias intergubernamentales está vinculada a una deuda subnacional excesiva. Por lo tanto, para mantener al día las finanzas subnacionales es necesario contar con reglas fiscales efectivas respaldadas por sistemas contables sólidos y leyes de cumplimiento obligatorio.¹ Finalmente, es importante mencionar que este reporte no pretende sustituir la preparación de un plan detallado para la mejora del marco actual de descentralización fiscal, solo propone brindar alternativas de políticas en áreas puntuales y herramientas para simular el impacto de las reformas propuestas.

Acuerdos Institucionales

El marco de descentralización fiscal de Perú sigue siendo desigual e incompleto. Los gobiernos regionales han asumido algunas de las funciones que habrían sido asignadas originalmente a las macro-regiones y son el nivel intermedio de facto del gobierno. En teoría, los gobiernos regionales son

¹ Para la fecha de culminación de este reporte (diciembre de 2016), el gobierno aprobó una nueva regulación que establece una regla fiscal para los gobiernos subnacionales.

responsables de proveer o coordinar la prestación de bienes y servicios públicos con externalidades entre jurisdicciones locales y de coordinar las prioridades en materia de políticas y provisión de servicios entre las autoridades locales y nacionales. También son los responsables de elaborar el plan de desarrollo de la región. A diferencia de lo que se había proyectado para las macro-regiones, los gobiernos regionales no solo carecen de fuentes propias de ingreso o de un mecanismo transparente y estable de coparticipación de ingresos, tampoco cuentan con una autonomía limitada para asignar las transferencias recibidas del gobierno central, adaptar los servicios públicos a las necesidades específicas, o coordinar la provisión de bienes y servicios públicos entre las municipalidades ubicadas en sus jurisdicciones. Dado que los gobiernos regionales podrían potenciar las inversiones individuales ejecutadas por las municipalidades, esto es particularmente relevante para el gasto de capital, y también podría aplicar a los programas sociales.

El fracaso en el establecimiento de las macro-regiones impulsó al gobierno central a enfocarse más en la desconcentración administrativa que en la descentralización misma. En la actualidad prevalecen dos tipos de situaciones. En primer lugar, se incorporaron direcciones regionales u otros componentes administrativos en los gobiernos regionales, sin embargo, los ministerios competentes del gobierno central podrían retener el control directo sobre la prestación de bienes y servicios públicos, así como sobre las decisiones relacionadas a las asignaciones presupuestarias. De hecho, los gobiernos regionales tienen un control muy limitado sobre las direcciones regionales que, en general, permanecen bajo la autoridad efectiva de los ministerios competentes y son financiadas mediante asignaciones anuales de recursos ordinarios del presupuesto del gobierno central. Estas asignaciones se basan en estándares históricos, empero, una pequeña parte de éstas, se conceden a través de un mecanismo de incentivos por ciertas medidas tomadas por los gobiernos regionales. En segundo lugar, el ministerio competente del gobierno central administra todos los recursos del presupuesto y los transfiere a lo largo del año fiscal, con criterios no siempre claros,

a los gobiernos subnacionales para que ellos los implementen en proyectos específicos.

La alta y creciente fragmentación más la falta de capacidad en el nivel local está socavando la eficiencia en la prestación descentralizada de servicios e infraestructura productiva. Muchas municipalidades son demasiado pequeñas para abastecer los requerimientos de servicios, al tiempo que no cuentan con las capacidades técnicas e institucionales necesarias. Asimismo, su limitado alcance para la recaudación de ingresos locales las hace dependientes de las transferencias fiscales intergubernamentales. De hecho, a pesar del buen diseño de la transferencia de coparticipación de ingresos a los gobiernos locales, el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) tiene dos importantes deficiencias. En primer lugar, provee más incentivos para subdividir las jurisdicciones municipales, que para contribuir a su consolidación. Como resultado, el número de unidades de gobierno local, al igual que los costos asociados a la administración pública, han aumentado de forma consistente durante los últimos años. En segundo lugar, no considera los ingresos propios, por lo que incluso las municipalidades más ricas o aquellas beneficiarias de grandes transferencias provenientes de actividades extractivas en zonas mineras y gasíferas reciben las transferencias del FONCOMUN.

Tanto la fragmentación existente como el sistema actual de transferencias proveen escasos incentivos para la creación de plataformas de prestación de servicios o de proyectos de infraestructura con economías de escala que sirvan a distintas jurisdicciones y que, simultáneamente, mejoren la eficiencia. Un caso ilustrativo lo constituye el gasto de inversión. El número de proyectos de inversión en el nivel local aumentó de 2.100 en el 2004, a más de 15.000 en el 2014 y los costos promedio por proyecto se redujeron. En la actualidad, el costo promedio por proyecto es de menos de 1 millón de soles. La existencia de tantos proyectos pequeños puede leerse como un indicio de la poca coordinación en las decisiones de inversión, lo cual, a su vez, limita las externalidades positivas. Desafortunadamente, los incentivos para la consolidación de proyectos

dentro del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) como, por ejemplo, los puntos extra que se asignan a aquellos proyectos que congregan varias regiones, no compensan los altos incentivos existentes en el marco de la descentralización fiscal.

La escasa claridad sobre la distribución de responsabilidades entre los distintos niveles del gobierno puede haber debilitado aún más la eficiencia del proceso de descentralización.

Muchas de las funciones son compartidas o delegadas entre distintos niveles del gobierno, en lugar de ser asignadas a un nivel específico. La existencia de cierto grado de responsabilidad compartida es norma, pero es necesario establecer mecanismos formales para la coordinación intergubernamental como, por ejemplo, planes estratégicos vinculantes, acuerdos de cofinanciamiento, foros de resolución de conflictos y mecanismos de implementación conjunta. Aunque el marco legal de la descentralización resulta bastante amplio, no incluye las instituciones formales y los procedimientos que fomenten la coordinación intergubernamental. Las direcciones regionales deberían facilitar la coordinación entre el gobierno central y los gobiernos regionales, sin embargo, en la práctica no sucede. La coordinación con los gobiernos locales es aún menos estructurada.

Descentralización de gastos e ingresos: brechas horizontales y verticales

El marco fiscal intergubernamental del Perú revela un alto grado de asimetría en la descentralización de gastos e ingresos.

El “diamante de la descentralización fiscal” presentado a continuación brinda un modelo conceptual simple para comprender las tendencias en materia de descentralización fiscal. Aun cuando ciertas responsabilidades de gasto han sido descentralizadas (particularmente en lo concerniente a los programas de gasto recurrente), el gobierno central continúa siendo el principal receptor del ingreso público y los niveles inferiores de gobierno dependen significativamente de las transferencias intergubernamentales. Esto tiene mayor incidencia en los gobiernos de las regiones

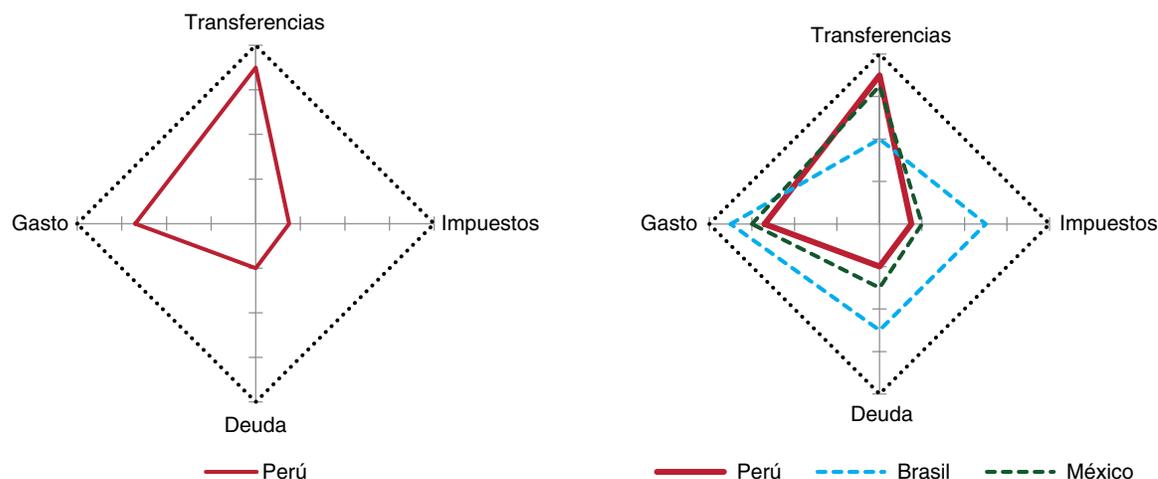
menos desarrolladas del país donde, en algunos casos, las transferencias financian más del 95 por ciento del gasto. Dadas las limitaciones de acceso a los mercados crediticios y las severas restricciones existentes, los préstamos de los gobiernos locales y regionales son limitados, aunque se han estado incrementando.

Las asimetrías entre la descentralización de ingresos y gastos generan dos tipos de brechas que están presentes en varios niveles:

- **La brecha fiscal vertical**, definida como la asimetría entre la generación de ingresos subnacionales y las responsabilidades de gasto. Cuando hay déficit, esta brecha aumenta el grado de dependencia de los gobiernos subnacionales de las transferencias intergubernamentales (podría generar costos de transacción excesivos y lobbies en el sistema). Los ingresos tributarios compartidos, otras transferencias intergubernamentales y los préstamos surgen como alternativas para cortar la brecha vertical. La disponibilidad de las transferencias también afecta los incentivos de ingresos e influye en la calidad del gasto subnacional y los esfuerzos de recaudación tributaria.
- **La brecha fiscal horizontal**, definida como los desequilibrios entre las necesidades de gasto y la capacidad de generación de ingresos del gobierno regional o local. Estos desequilibrios se reflejan en las disparidades de gasto *per cápita* en distintas jurisdicciones, generando variación en la prestación de servicios a lo largo del territorio nacional, dependiendo del lugar de residencia de los ciudadanos. Las transferencias igualadoras suelen usarse como mecanismos de reducción de las brechas fiscales horizontales, aunque pueden afectar la eficiencia del gasto de los gobiernos receptores y su recaudación de ingresos propios, si no son cuidadosamente diseñadas.

Las brechas fiscales verticales son comunes en los acuerdos de descentralización fiscal, el problema es que la brecha vertical en Perú se ha extendido demasiado y presenta algunos desafíos. Perú tiene una de las brechas fiscales más grandes entre países comparables. Los ingresos subnacionales por recursos propios, incluidos impuestos, tasas

El diamante de la descentralización fiscal



Fuente: Funcionarios del Banco Mundial

y otros flujos menores de ingresos, representan el 5 por ciento del ingreso público total y menos del 1 por ciento del PBI. No obstante, los gobiernos subnacionales fueron responsables del 40 por ciento del gasto público total en el 2014.

Asimismo, la gran brecha fiscal horizontal se refleja en las disparidades de cobertura y calidad de los bienes y servicios públicos básicos entre las regiones. La concentración de la actividad económica en Lima, Callao y algunas otras provincias ricas en recursos se traduce en una distribución sumamente desigual de las bases del ingreso local. Las transferencias fiscales no logran reducir los desequilibrios en materia de la capacidad de ingreso, ni tampoco contribuyen significativamente con la igualación del suministro de bienes y servicios públicos. Más del 15 por ciento de la población que vive en las regiones andinas y amazónicas, que cubren más del 70 por ciento del territorio nacional, carece de acceso a al menos dos de cuatro servicios básicos—educación, salud y saneamiento—, en comparación con menos del 2 por ciento de la población que carece de estos servicios en Lima, Áncash y Moquegua.

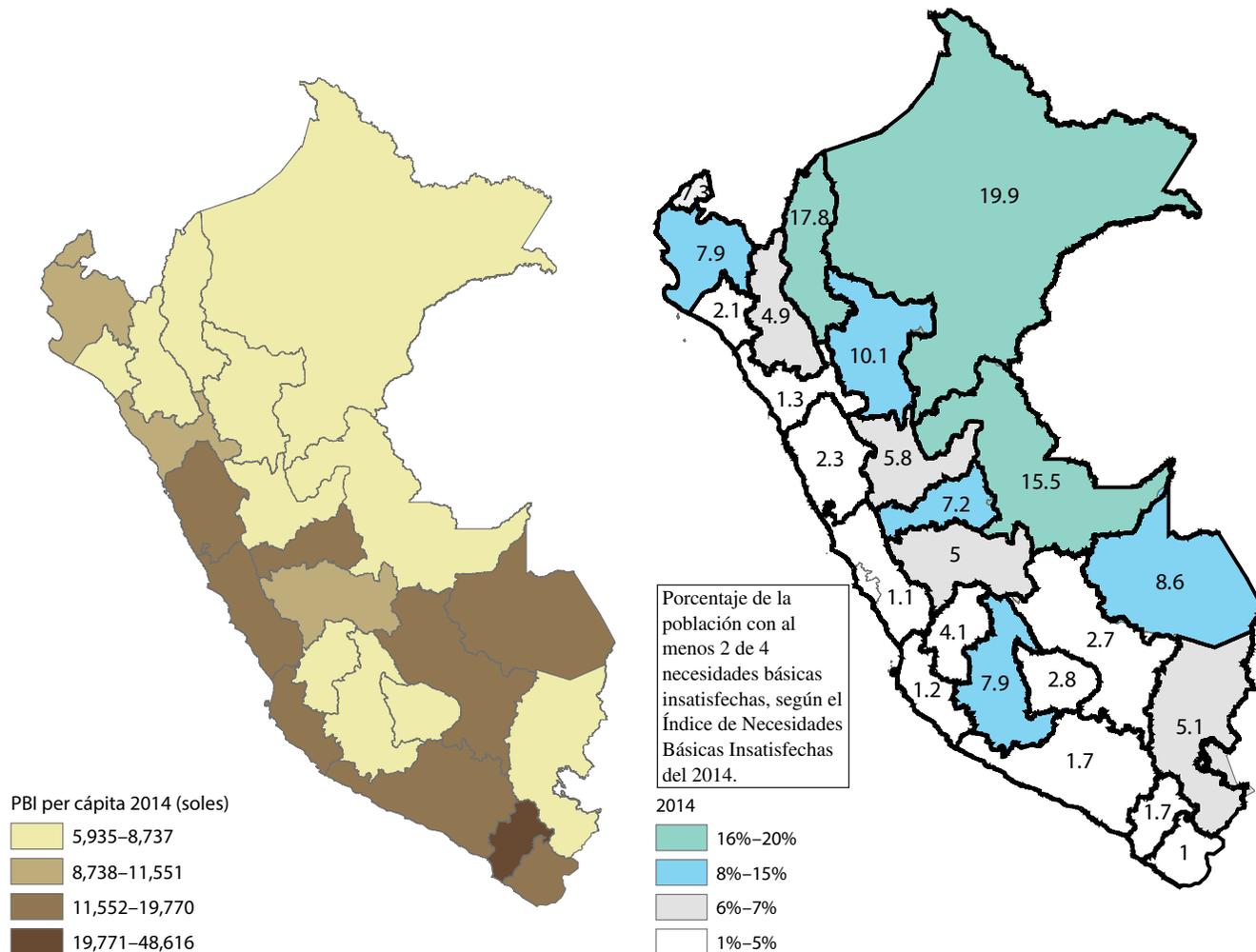
Las transferencias provenientes de actividades extractivas (canon, sobrecanon y regalías) exacerbando los desequilibrios fiscales horizontales. Estos ingresos se distribuyen según su punto de

origen y, en la medida en que las municipalidades reciben el grueso de estas transferencias, la inequidad fiscal se vuelve aún más pronunciada a nivel del gobierno municipal. Por ejemplo, más del 25 por ciento de las transferencias del canon minero van tan solo al 1 por ciento de las municipalidades. Aún más, en las regiones en las que están ubicadas las industrias extractivas, las municipalidades distritales reciben más del 50 por ciento de las transferencias provenientes de actividades extractivas. Como resultado, las municipalidades provinciales más ricas gastan 80 veces más, *per cápita*, que sus contrapartes más pobres, mientras las municipalidades distritales más ricas gastan 250 veces más que las más pobres.

Responsabilidades de gasto

Las responsabilidades administrativas y de gasto de los gobiernos subnacionales no están bien definidas. Aunque la Reforma Constitucional del 2002, las leyes orgánicas de los gobiernos locales/regionales y las regulaciones a nivel sectorial asignan funciones administrativas a los distintos niveles de gobierno, el gran número de funciones compartidas y su falta de precisión favorece la superposición de responsabilidades. Ambigüedad que resulta perjudicial para la rendición pública de cuentas (no es claro quien es el principal responsable).

Disparidades regionales en el PBI per cápita y el acceso a los servicios básicos



Fuentes: INEI y MEF.

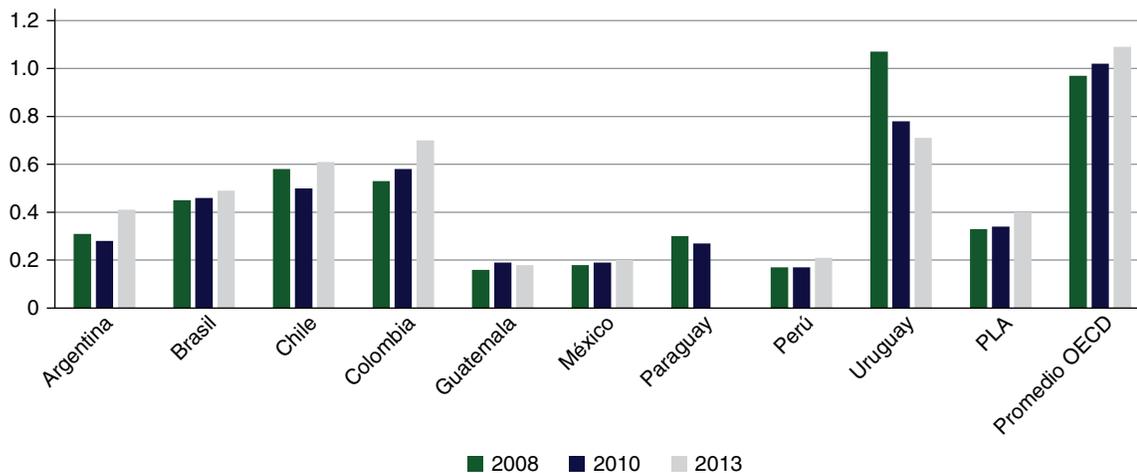
Nota: El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas estima el porcentaje de la población que carece de acceso a servicios básicos de agua, saneamiento, educación y un ingreso básico de subsistencia.

Atípico sistema de descentralización: Perú tiene dos tipos de gobiernos locales las municipalidades provinciales y las distritales que, con frecuencia, tienen responsabilidades superpuestas, lo que resulta en un complejo sistema de gobierno. Por ejemplo, la “Lima Metropolitana” comprende el área geográfica que incluye los 43 distritos de la Provincia de Lima y los seis distritos de la Provincia Constitucional del Callao. La municipalidad provincial de Lima (Municipalidad de Lima Metropolitana) cuenta con un régimen especial que combina competencias distritales, provinciales

y regionales.² El distrito de Lima (Cercado de Lima) es regido directamente por la Municipalidad Metropolitana de Lima. El Concejo Metropolitano de Lima ejerce poderes y funciones equivalentes a las del Concejo Regional y el alcalde ejerce poderes y funciones equivalentes al Presidente Regional.

² En la región Lima, el gobierno regional carece de autoridad sobre la provincia de Lima. La elección de autoridades regionales en la región Lima no incluye la provincia de Lima, sino únicamente las nueve provincias restantes de la región Lima. La sede o capital de la región Lima es Huacho.

Impuesto a la Propiedad como porcentaje del PBI: Perú y países seleccionados de América Latina



Fuentes: OECD.

Como parte de sus competencias provinciales, la MML es responsable de los 43 distritos que son parte de la provincia de Lima. Más allá de la necesidad de una mayor coordinación, que podría requerir una “autoridad del área metropolitana”, el caso de Lima también eleva la pregunta en torno a la necesidad de un régimen fiscal específico (en términos de las responsabilidades funcionales y fuentes de ingresos), algo que puede ser extensivo a otros centros urbanos a nivel nacional.

Las limitaciones en materia de apoyo técnico y recursos institucionales restringen la expansión de la capacidad de gasto de los gobiernos regionales. Bajo la estrategia original de descentralización, los planes de generación de capacidades institucionales fueron diseñados con la finalidad de dotar a los gobiernos regionales de las herramientas necesarias para realizar gastos eficientes de recursos. Cuando un gobierno subnacional tuviera la capacidad de asumir su función ampliada, se elaborarían planes anuales con las funciones específicas, las subfunciones, los programas y las acciones a ser tomadas, al igual que los recursos fiscales, humanos y los activos de capital que serían transferidos dentro de un período. No obstante, este marco ha sido abandonado y los gobiernos subnacionales han estado recibiendo recursos y asumiendo responsabilidades sin tener en cuenta su capacidad de gerenciarlos de manera eficiente.

Asignaciones tributarias

El sistema de descentralización no ha mejorado significativamente la capacidad de los gobiernos subnacionales de generar ingresos propios. Las leyes de descentralización fiscal del 2002 y el 2004, al igual que todas las legislaciones subsiguientes, no alteraron la asignación original de impuestos entre los diferentes niveles del gobierno. Como resultado, las bases tributarias municipales no han cambiado desde el año 1993 y continúan circunscribiéndose a los impuestos prediales (de propiedad urbana), las transferencias de propiedad de bienes inmuebles (alcabalas) y otros impuestos menores sobre loterías, entretenimiento y apuestas. Las municipalidades distritales recaudan principalmente impuestos sobre la propiedad y la transferencia de bienes raíces y, las municipalidades provinciales recaudan impuestos sobre vehículos motorizados y entretenimiento público, loterías y otras formas de juego o apuestas. Los gobiernos regionales están totalmente exentos de autoridad tributaria, en tanto fueron establecidos como entidades transitorias que serían reabsorbidas por las macro-regiones. Las únicas fuentes de ingreso propias de los gobiernos regionales provienen de las tasas y otros flujos menores.

La tributación subnacional en Perú representa cerca del 0,45 por ciento del PBI, una porción más baja que la de otros países comparables de

América Latina. Esto es producto de la combinación de los poderes limitados de la tributación subnacional y la poca eficiencia en materia de recaudación. Las bases más significativas de la tributación—ingreso y consumo—benefician al gobierno central y los gobiernos subnacionales están limitadas a fuentes de ingreso marginales, tales como el impuesto a la propiedad, los cargos administrativos y las tasas. De hecho, la insuficiente capacidad administrativa del gobierno subnacional obstaculiza la explotación cabal de su ya limitada base de ingresos, al tiempo que la fuerte dependencia de las transferencias intergubernamentales debilita los incentivos que podrían fortalecer la recaudación tributaria. Si bien los gobiernos locales tienen mayores atribuciones tributarias que los gobiernos regionales, los ingresos por tributación local son muy bajos. Los gobiernos locales carecen, en la mayoría de los casos, de las fichas catastrales de las propiedades y, las pocas que tienen, suelen estar desactualizadas. Los problemas en materia de registro de vehículos también han reducido la capacidad de recaudación tributaria por ese concepto. En contraste, países como Chile y Colombia cuentan con una proporción mucho más alta de los ingresos locales por impuesto a la propiedad, con valores que alcanzan, en el caso chileno, el 0,8 por ciento del PBI y en el colombiano, 0,7 por ciento. La relación entre el impuesto a la propiedad y el PBI en Perú es comparable a la de Paraguay, México y Guatemala.

Sin embargo, la recaudación tributaria local en Perú ha mejorado en los últimos años. Los ingresos por impuesto a la propiedad han subido de un 0,17 por ciento del PBI en el 2002, a un 0,24 por ciento en el 2015. Este incremento posiblemente se debe al auge reciente del mercado inmobiliario, el cual se refleja también en la recaudación de impuestos por transferencia de propiedad de bienes inmuebles (alcabala), y a la ayuda brindada por el gobierno central a través de apoyo institucional y técnico. Sin embargo, estas mejoras en los ingresos por recaudación han sido contrarrestadas por las reducciones en otros flujos de ingresos y, por el hecho, de que los ingresos propios subnacionales no han tenido cambios significativos en el tiempo.

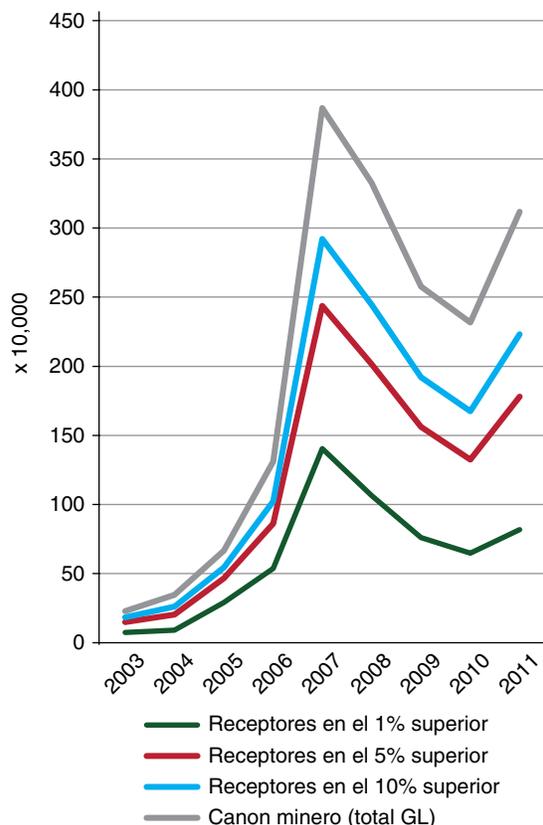
Transferencias intergubernamentales

El sistema de transferencias intergubernamentales contribuye con la reducción de

la brecha fiscal vertical, pero no genera los incentivos adecuados para mejorar los esfuerzos fiscales y la eficiencia del gasto. El uso de los recursos ordinarios como principal fuente de ingresos para los gobiernos regionales tiene muchas desventajas. En primer lugar, dado que estas transferencias se basan en criterios históricos o inerciales, tales como las necesidades de gasto existentes, los gobiernos regionales carecen de incentivos para generar ganancias en eficiencia en el uso de estas transferencias (como, por ejemplo, menos insumos, menos ingresos). En segundo lugar, la falta de criterios de distribución claros para los recursos ordinarios genera incertidumbre sobre los presupuestos de los gobiernos regionales y favorece tanto las negociaciones excesivas entre los gobiernos subnacionales y el MEF, como el aumento de los costos de procedimientos administrativos y gerenciales. En tercer lugar, un porcentaje substancial de los recursos ordinarios se determina a través de negociaciones a lo largo del año fiscal, lo que genera incertidumbre permanente y no contribuye con la ejecución anual del presupuesto ni a su planificación en pro de los resultados. Igualmente, dicha modalidad de asignación introduce un elemento de injusticia, pues es muy probable que la distribución de los recursos se vea afectada por el poder de negociación de los distintos gobiernos regionales. Por último, la falta de reglas claras que establezcan el total de fondos disponibles a transferirse cada año aumenta el clima de incertidumbre.

El gobierno central otorga dos transferencias igualadoras a los gobiernos regionales y locales que no logran tener el efecto deseado dada las especificaciones de sus fórmulas de distribución y por no ser montos. El Fondo de Compensación Regional, FONCOR, constituye una transferencia de presupuesto de capital a los gobiernos regionales que promueve la igualación al fundamentar las asignaciones en las necesidades de inversión regionales y la capacidad de generación de ingresos y constituye la transferencia más grande que reciben las municipalidades para cubrir sus gastos recurrentes. Aunque esta transferencia está bien definida su monto es reducido (actualmente alcanza un monto de 690 millones de soles) y, por lo tanto, su alcance y utilidad es limitada. Esto crea un margen para transferencias “ordinarias”

Distribución de las transferencias provenientes de actividades extractivas entre los primeros 1, 5 y 10 por ciento de las municipalidades receptoras, 2011 (en diez mil soles)

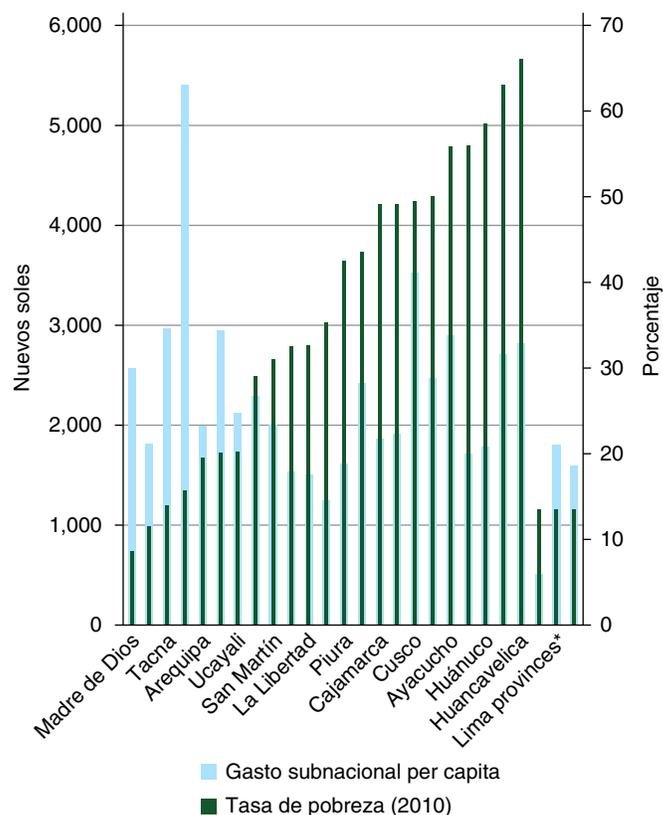


Fuente: Banco Mundial, 2015.

discrecionales, en lugar de asignaciones basadas en criterios más objetivos. La transferencia igualadora también flaquea en tanto su fórmula de distribución no considera la capacidad de generación de ingresos, por lo que municipalidades con grandes recursos también reciben fondos del FONCOMUN.

Algunos aspectos de los criterios de distribución del FONCOMUN generan distorsiones que debilitan sus efectos igualadores. El FONCOMUN tiene un procedimiento complejo de tres etapas de distribución. En la primera etapa, los recursos son asignados a nivel provincial según criterios igualadores (consideran las condiciones socioeconómicas y las necesidades insatisfechas de servicios públicos). La segunda etapa distribuye los recursos asignados en la primera fase a nivel de las municipalidades distritales dentro de cada provincia, según criterios de ruralidad, territorio y

Gasto subnacional per cápita en soles (2014) (izquierda) y tasas de pobreza regional en el 2010 (derecha)



Fuentes: MEF e INEI.

*Las tasas de pobreza en Lima metropolitana, las provincias de Lima y El Callao no están desagregadas. El INEI reporta una tasa de 13,5 por ciento para la región de Lima y El Callao.

capacidad de la gestión municipal. Esta distribución en dos fases trae consigo la posibilidad de que dos municipalidades idénticas (con indicadores similares en términos de población, necesidades insatisfechas, ruralidad, territorio y capacidad), reciban transferencias distintas por el mero hecho de estar ubicadas en provincias distintas (con diferentes condiciones socioeconómicas). En la tercera etapa, se realizan dos ajustes a las cantidades definidas en las dos etapas anteriores: una transferencia mínima (ocho unidades tributarias) y la aplicación de una cláusula de ajuste que garantiza que todas las municipalidades reciban al menos la cantidad (en términos reales), que recibieron en el año 2009. Después de estos dos ajustes, la fórmula igualadora del FONCOMUN se diluye. La transferencia mínima recibida por

todas las municipalidades también es un incentivo para la fragmentación administrativa a nivel local ya que con el monto mínimo de transferencia del FONCOMUN, es posible que dos municipalidades aumenten sus transferencias si se separan.

El tamaño creciente de las transferencias provenientes de actividades extractivas modificó las responsabilidades de inversión pública de los gobiernos subnacionales, no obstante, las municipalidades suelen tener una capacidad limitada para ejecutar proyectos de inversión y carecen de incentivos fuertes para construir infraestructura interjurisdiccional. Las ganancias del canon aumentaron de un 0,4 por ciento del PBI en el 2004 a 2 por ciento en el 2012. Sin embargo, la reciente caída de los precios globales de los *commodities* (materias primas), hizo que estas ganancias bajaran al 1,4 por ciento en el 2015. Según la ley, las transferencias por recursos extractivos están destinadas a inversiones de infraestructura. El incremento de estas transferencias durante la última década hizo que los gobiernos subnacionales eclipsaran al gobierno central como principal fuente de inversión pública. Así, los gobiernos locales son ahora responsables del 47 por ciento de la totalidad de la inversión pública y los gobiernos regionales son responsables de un 23 por ciento. Por otro lado, las limitaciones en materia de capacidad administrativa de los gobiernos subnacionales reducen la calidad de la inversión de capital, además, si bien las tasas de ejecución para los proyectos de inversión han mejorado, los gobiernos subnacionales continúan ejecutando un promedio de menos del 80 por ciento de sus presupuestos de inversión. Estos dos factores terminan afectando negativamente la eficiencia del gasto de inversión. Asimismo, las municipalidades individuales tienen pocos incentivos para invertir estos recursos en infraestructura interjurisdiccional, lo que constituye una necesidad urgente para Perú. El marco legal existente para la agrupación de recursos es débil y, en su mayoría, los proyectos de inversión son pequeños y generan pocos retornos económicos. El fracaso en el establecimiento de los gobiernos macro-regionales y la ausencia de una entidad coordinadora a nivel nacional que organice las inversiones de los gobiernos subnacionales ha impedido la consolidación de economías de escala

y las externalidades asociadas a los grandes proyectos de infraestructura.

Las transferencias provenientes de actividades extractivas han exacerbado la volatilidad del presupuesto y han aumentado las desigualdades horizontales. Si bien el FONCOMUN y otros mecanismos de transferencias intergubernamentales están basados en criterios de igualación, el gran tamaño y la amplia desigualdad en la distribución de recursos por actividades extractivas anulan la capacidad del sistema de transferencias de atenuar las disparidades interregionales. Adicionalmente, los criterios de asignación para las transferencias de recursos ordinarios a los gobiernos regionales no consideran las necesidades de gasto regional o su capacidad de generar ingresos. Si bien el FONCOR considera las transferencias por actividades extractivas, su monto limitado reduce su esperado efecto igualador. Asimismo, la volatilidad inherente a los ingresos por actividades extractivas ha hecho menos predecibles los presupuestos de los gobiernos subnacionales, lo que socava todavía más la eficiencia de los gastos corrientes y las inversiones de capital.

Un Resumen de las Opciones de Reformas

Perú cuenta con múltiples opciones de reformas para mejorar el sistema de descentralización.

Estas opciones se muestran a continuación: (i) los acuerdos institucionales que determinan la relación entre diferentes niveles del gobierno; (ii) la importancia de clarificar las responsabilidades de gasto en todos los niveles del gobierno; (iii) la redefinición de la autoridad tributaria con la finalidad de impulsar la capacidad de generación de ingresos propios subnacionales y mejorar la eficiencia en materia de recaudación, y (iv) las propuestas para aumentar la transparencia, estabilidad y el impacto igualador del sistema de transferencias intergubernamentales.

El marco institucional

Las reformas deberían partir de la premisa de que el establecimiento de las macro-regiones es

una realidad poco probable, por lo que es clave enfocarse en el fortalecimiento de los gobiernos regionales existentes. A pesar de que en los últimos años se han realizado avances importantes en materia de descentralización, el proceso ha sido lento y desigual. En este contexto, los esfuerzos futuros deberían enfocarse en la consolidación de los gobiernos regionales como unidades intermedias de gobierno que articulen políticas e intervenciones para la región, al tiempo que sirvan como interfaces entre el gobierno central y los gobiernos locales. En una segunda línea de reformas dentro de este ámbito, es pertinente poner un alto a la creación de nuevas municipalidades y desarrollar mecanismos orientados al fortalecimiento y consolidación de las ya existentes.

1. Consolidar los gobiernos regionales como niveles de gobierno intermedio permanente:

- a. Revisar el marco legislativo para los gobiernos regionales a fin de formalizar su rol como gobiernos intermedios en pleno derecho.
- b. Crear instituciones de coordinación central-regional mejorando las existentes) angulares para el proceso de toma de decisiones (por ejemplo, la creación de una entidad a nivel del gobierno central que sea responsable de coordinar con los gobiernos locales y regionales y de apoyar a la recientemente creada Asociación Nacional de Gobiernos Regionales).
- c. Priorizar la reanudación de los esfuerzos institucionales para generar capacidades a nivel regional. Identificar un mecanismo adecuado a nivel central que permita el desarrollo de tales programas de crecimiento (la entidad responsable de coordinar con otros niveles del gobierno en el gobierno central puede ser la responsable de llevar a cabo los programas para generar capacidades y para acreditar a los gobiernos subnacionales).
- d. Incorporar completamente a las direcciones regionales de los ministerios competentes en la estructura institucional de los gobiernos regionales.
- e. Eliminar el sistema actual de transferencias de recursos ordinarios y reemplazarlo por (i) la asignación de bases tributarias a los gobiernos regionales y (ii) el establecimiento de una transferencia incondicional de coparticipación de ingresos (ver las opciones de tributación y transferencias intergubernamentales presentadas a continuación).

2. Reducir la fragmentación municipal:

- a. Declarar una moratoria para la creación de nuevas municipalidades.
- b. Completar la demarcación legal de los límites municipales para acabar con las disputas territoriales (constituyen vacío que favorece la creación de nuevas municipalidades).
- c. Ajustar los requisitos en las regulaciones para desincentivar la creación de nuevas municipalidades.
- d. Reducir el nivel mínimo de las transferencias del FONCOMUN, ya que podría disminuir los incentivos para crear nuevas municipalidades receptoras de transferencias.
- e. Diseñar incentivos más atractivos para la consolidación municipal y la cooperación en materia de prestación de servicios.

Asignaciones de gasto

Es necesario establecer una definición clara de las responsabilidades de gasto a los efectos de aumentar la autonomía y la rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales y mejorar la eficiencia en materia de prestación de servicios. Resulta imperativo clarificar las funciones y responsabilidades compartidas. Por ejemplo, mediante un desglose en subfunciones que permitan determinar con transparencia y sin ambigüedades el nivel del gobierno que es el principal responsable de cada subfunción. Asimismo, será necesario diferenciar con mayor precisión las funciones desconcentradas y delegadas, así como también definir las fuentes de financiamiento (ingresos propios, subvenciones

en bloque, o transferencias condicionadas). Como este trabajo suele ser inherentemente dependiente de la naturaleza del sector (salud, carreteras, etc.), es probable que se necesite movilizar una comisión integrada por expertos sectoriales y fiscales para atender a cada área.

3. Aclarar las responsabilidades de gasto:

- a. Revisar las leyes orgánicas de gobiernos regionales y locales para identificar los sectores que tienen funciones duplicadas.
- b. Desglosar las responsabilidades compartidas en subfunciones (regulación, financiamiento, prestación de servicios) y hacer responsable de cada subfunción al nivel del gobierno o la entidad más pertinente, sobre la base del principio de subsidiaridad.
- c. Eliminar la superposición de responsabilidades entre los gobiernos locales y los gobiernos regionales, mediante su asignación al nivel más pertinente considerando un balance entre las economías de escala y el principio de subsidiaridad.
- d. Simplificar el marco para las responsabilidades delegadas.
- e. Establecer mecanismos formales permanentes de coordinación intergubernamental a fin de armonizar las actividades, resolver los conflictos y crear acuerdos para abordar asuntos puntuales. Es clave la existencia de una entidad gubernamental encargada de realizar estas coordinaciones, en conjunto con asociaciones representativas de los gobiernos locales y regionales.

Tributación

Aumentar los ingresos tributarios generados por los gobiernos municipales y regionales para reducir la brecha fiscal vertical. Lo que puede lograrse mediante la combinación de: la ampliación de las bases tributarias que les han sido asignadas, otorgándole la facultad de establecer las tasas de sus propios impuestos y, mejorando la eficiencia en

la recaudación. Los gobiernos regionales carecen en su totalidad de bases tributarias, mientras los gobiernos locales sí cuentan con bases impositivas, pero no tienen autonomía para establecer sus tasas. Es necesario mencionar que los impuestos y las opciones de reformas de coparticipación de ingresos para los gobiernos subnacionales deben ser discutidas sobre la base de una reevaluación adecuada de la totalidad del sistema tributario y sus efectos globales en las decisiones de empleo, inversión y consumo que afectan el crecimiento y la desigualdad de ingresos. Esta consideración es clave porque, en general, la base de la recaudación tributaria en Perú es relativamente pequeña, por lo que, de no expandir la base tributaria total, el proceso de compartir y delegar los impuestos existentes solo podría lograrse a expensas de la capacidad recaudatoria del gobierno nacional.

4. Asignar bases tributarias a los gobiernos regionales:

- a. Establecer una sobretasa a los impuestos sobre la renta personal recaudados por el gobierno nacional, bajo la forma de una tarifa plana para minimizar los movimientos interregionales de la fuerza laboral.
- b. Permitir a los gobiernos regionales definir una tasa local para la sobretasa del 1 al 3 por ciento.
- c. Explorar otras opciones de políticas, incluyendo un impuesto a la renta sobre las ganancias estimadas para empresas, o bien, mediante el establecimiento de sobretasas a los impuestos indirectos existentes o los potenciales nuevos ingresos.³

5. Mejorar la eficiencia de la recaudación de ingresos a nivel local:

- a. Otorgar a las municipalidades la discrecionalidad para determinar tasas de

³ En años recientes, países como México (2014) y Chile (2015), han establecido impuestos indirectos sobre el tabaco, las bebidas alcohólicas, las bebidas no alcohólicas azucaradas y las comidas, con la finalidad de expandir sus bases tributarias. Estas medidas tienen efectos correctivos sobre los patrones de consumo que han redundado en beneficios en materia de salud.

impuestos prediales, dentro de un rango limitado, establecido a nivel nacional.

- b. Crear un marco nacional para la cooperación entre las agencias recaudadoras regionales y municipales, o para el desarrollo de acuerdos de cooperación administrativa. Estos acuerdos estarán orientados a distribuir las responsabilidades de administración tributaria (tales como recaudación) entre distintos niveles de gobierno, o bien, entre agencias tributarias distritales y provinciales.
- c. Simplificar las tarifas y las tasas recaudadas por los gobiernos locales, al igual que los procedimientos de autorizaciones y pagos.
- d. Crear una Oficina Catastral Nacional orientada a mejorar los procesos de recaudación de impuestos prediales mediante el registro y la valorización de las propiedades a nivel nacional.

Transferencias intergubernamentales

Las reformas propuestas en este ámbito harían que las transferencias de recursos ordinarios sea un sistema más transparente y predecible de financiamiento, basado en criterios de coparticipación de ingresos e igualdad. Se podría ajustar la magnitud del mecanismo de coparticipación de ingresos y del FONCOR con la finalidad de aumentar el efecto igualador del sistema de transferencias y también se podría ajustar la nueva fórmula usada por el FONCOR en la segunda etapa, mediante el cambio de ponderaciones para reforzar el efecto igualador de la transferencia. En el Capítulo 6 se presenta una simulación fiscal que muestra en detalle el impacto de estas reformas sobre las finanzas de los gobiernos regionales.

Se podría reformar el FONCOMUN para mejorar sus propiedades igualadoras y, a su vez, reducir los incentivos para la creación de nuevas municipalidades. Estas reformas requerirían la flexibilización del uso de las transferencias provenientes de actividades extractivas a proyectos de inversión de capital, lo que ampliaría sus posibilidades de uso. Asimismo, incluirían

estimaciones de la capacidad fiscal en los criterios de distribución y la línea de la distribución en las tres etapas. En el Capítulo 6 se presenta una simulación que muestra en detalle el potencial impacto de estas reformas sobre las finanzas de las distintas municipalidades.

Establecer un Fondo de Estabilización para las transferencias provenientes de actividades extractivas y definir reglas claras de acumulación y retiro para ayudar a fortalecer el mecanismo actual de estabilización de ingresos. Para contrarrestar las caídas en los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales, los gobiernos subnacionales han desarrollado formas de compensación que han consistido en el aumento de otras transferencias; lo que ha servido, a su vez, como mecanismo de estabilización de ingresos. Los gobiernos locales fueron los más afectados por las caídas en las transferencias provenientes de actividades extractivas, por lo que el gobierno central los autorizó para retirar los saldos no utilizados de los recursos acumulados en años anteriores. Es necesario establecer mecanismos más permanentes para estabilizar los ingresos subnacionales con reglas de acumulación y uso más transparentes que las que caracterizan las prácticas actuales. En el Capítulo 6, se presenta una simulación de un escenario en el cual los recursos del canon se acumulan en períodos en los que los precios de los *commodities* (materias primas) son mayores que el promedio histórico y se retiran en los casos en que los precios de los *commodities* son menores al promedio.

6. Establecer un sistema de transferencias para los gobiernos regionales más estable, predecible e igualador:

- a. Reformar las transferencias de recursos ordinarios mediante las siguientes acciones:
 - i. Establecer un porcentaje de los impuestos sobre la renta personal y corporativa (sin considerar los impuestos a ingresos corporativos a las industrias extractivas, los cuales ya son transferidos mediante el canon), y el IGV equivalente al nivel de las transferencias por recursos ordinarios;

- ii. Dividir los fondos comunes en un componente de coparticipación de ingresos basado en la fórmula (dos tercios) y un componente de transferencia igualadora (un tercio);
 - iii. Fundamentar la fórmula de distribución en dos criterios igualmente ponderados—PBI regional y población—a fin de incorporar tanto el principio de punto de origen para las transferencias provenientes de actividades extractivas como el principio igualador; y
 - iv. Desarrollar una estrategia para implementar progresivamente el nuevo sistema de transferencias para minimizar su impacto sobre los presupuestos de los gobiernos regionales. Nótese la posibilidad de diseñar una reforma que sea neutral respecto a los ingresos pertenecientes al nivel del gobierno central.
- b. Mejorar el impacto igualador de las transferencias a los gobiernos regionales mediante la incorporación de parte de las transferencias de recursos ordinarios (un tercio) al común de los fondos del FONCOR.
 - c. Mantener la fórmula actual del FONCOR o alterarla para considerar una vía más asertiva y ponderar las diferencias regionales en materia de necesidades de gasto y capacidad de generar ingresos, lo que mejoraría su efecto igualador.
 - d. Permitir que las transferencias del FONCOR se utilicen para financiar la descentralización de las funciones actualmente financiadas con recursos ordinarios (convertirlas en transferencias no-condicionadas).

7. Mejorar el impacto igualador del FONCOMUN:

- a. Alterar la fórmula de distribución para incluir el criterio de capacidad de generación de ingresos—considerando el tamaño de las transferencias provenientes de actividades extractivas y otras transferencias (con excepción de las del mismo FONCOMUN)—y así mejorar su efecto igualador.

- b. Facilitar las reglas de asignación de transferencias provenientes de actividades extractivas y permitir que los gobiernos provinciales y distritales las usen para financiar gastos recurrentes (ayudaría a contrarrestar la disminución en las transferencias del FONCOMUN que resultaría de las reformas propuestas).
- c. Eliminar las transferencias mínimas, al menos para las jurisdicciones recién creadas, puesto que las mismas incentivan la proliferación de municipalidades.
- d. Reformar la regla de las tres etapas de distribución del FONCOMUN mediante el establecimiento de otros criterios para las transferencias a gobiernos subnacionales.
- e. Diseñar un proceso gradual de reformas que incluya mecanismos temporales de compensación para minimizar el impacto sobre el presupuesto.
- f. Explorar opciones para incrementar el fondo de recursos transferidos mediante el FONCOMUN reformado, por ejemplo, el aumento del recargo nacional del IGV o su financiamiento con impuestos especiales.

8. Reducir la volatilidad de las transferencias provenientes de actividades extractivas:

- a. Establecer un Fondo de Estabilización para las transferencias provenientes de actividades extractivas basado en reglas bien definidas de acumulación y retiro.
- b. Integrar el fondo de estabilización al marco macro-fiscal y reglas fiscales para los gobiernos subnacionales.
- c. Crear cuentas separadas para cada gobierno receptor.
- d. Garantizar que la gerencia del fondo sea plenamente transparente y respaldada por mecanismos de supervisión y rendición de cuentas.
- e. Fortalecer el sistema de agrupación de recursos entre las municipalidades para financiar los proyectos de infraestructura entre distintas jurisdicciones.



Introducción

Tras un período de fuerte centralización en los noventa, Perú se embarcó en un ambicioso proceso de descentralización en los años 2001-02. En oposición al centralismo que imperó durante el mandato de Fujimori (1990-2000), el nuevo gobierno democrático elegido en el 2001 inició un rápido proceso de descentralización política y fiscal. Poco después de la elección, las autoridades formalizaron el proceso de descentralización mediante su consolidación como política permanente de Estado. La reforma constitucional de marzo 2002⁴ estableció gobiernos regionales autónomos sobre la base de las jurisdicciones administrativas (departamentos) existentes. En noviembre de 2004, tuvieron lugar las elecciones para los gobiernos recién establecidos. El programa de descentralización se proponía la consolidación de los 26 gobiernos en 12 macro-regiones, las cuales servirían como un nivel intermedio de gobierno entre el gobierno nacional y los gobiernos locales.

El proceso de descentralización tenía tres objetivos fundamentales: mejorar la eficiencia general del gasto público, reducir las grandes disparidades regionales en materia de la prestación de bienes y servicios y, por último, fortalecer las decisiones e instituciones democráticas locales. Tal como sucedió en otros países, el argumento central

para la descentralización fiscal fue que la cercanía relativa a los habitantes les permitiría a los gobiernos locales adaptar los servicios públicos a las necesidades puntuales de sus ciudadanos y, así, satisfacerlas de manera asertiva. Del mismo modo, se esperaba que la descentralización fortaleciera la rendición de cuentas por parte de los oficiales de gobierno. Otro objetivo angular en la agenda de la descentralización era atenuar las grandes disparidades socioeconómicas del país y satisfacer la demanda creciente de servicios públicos en las zonas más desfavorecidas. El propósito de fortalecer las instituciones democráticas para facilitar la toma de decisiones a nivel local también aceleró la ola de descentralización.

Si bien las acciones iniciales fueron implementadas con rapidez, el plan de descentralización se llevaría a cabo en diferentes etapas a lo largo de los años. La Ley de Descentralización del año 2002⁵ y la Ley de Descentralización Fiscal del 2004,⁶ determinaron las medidas políticas y los recursos fiscales necesarios para completar la agenda de descentralización, al tiempo que especificaron los plazos de implementación de la transferencia de responsabilidades administrativas y de gasto a los gobiernos regionales y locales. En primer lugar, se estableció un sistema orientado a identificar las funciones que podrían ser transferidas a los gobiernos subnacionales sin arrollar su capacidad institucional. En segundo lugar, se creó una legislación complementaria para trasladar ordenadamente las funciones del gobierno nacional

4 La ley 27680 (marzo 2002) sentó las bases del proceso de descentralización, incluyendo la elección de los nuevos oficiales del gobierno regional. El proceso de descentralización fiscal ya se había iniciado con la adopción de la nueva legislación en julio del 2001, la cual establecía que los gobiernos locales y los departamentos recibirían un 80 y 20 por ciento, respectivamente, de los ingresos públicos generados por las industrias extractivas.

5 Ley 27783 (junio 2002).

6 Decreto Legislativo 955 (febrero 2004).

hacia los gobiernos regionales y locales. En tercer lugar, se formularon planes institucionales para dar capacidades a los gobiernos regionales, con la finalidad de asegurar que sus autoridades regionales estuviesen lo suficientemente preparadas para asumir sus nuevas responsabilidades. Finalmente, se estableció un plan para transferir gradualmente los recursos fiscales a los gobiernos regionales y, posteriormente, a las macro-regiones. En la primera etapa de la transferencia fiscal, los recursos ordinarios del gobierno nacional serían reasignados para financiar las transferencias de personal y de las instalaciones provenientes de los ministerios competentes a las autoridades regionales. En la segunda etapa, se crearían mecanismos de coparticipación de ingresos más estables para financiar las operaciones de las macro-regiones.

El fracaso del proyecto de las macro-regiones descarriló el proceso de descentralización.

Un referéndum del año 2005 rechazó la unión propuesta de 16 gobiernos regionales en cinco macro-regiones. Para diciembre del 2009, se estableció un segundo referéndum que consultaba la consolidación de otras macro-regiones, pero éste se pospuso de manera indefinida. A la fecha no se han implementado los planes diseñados para otorgar capacidades a los gobiernos regionales. El retraso en la descentralización de las responsabilidades en materia de prestación de servicios hizo que el énfasis se desviara hacia la desconcentración administrativa, por lo que los ministerios competentes asumieron un rol más protagónico en la creación de políticas sectoriales.

El nivel intermedio de gobierno, que se suponía lograría equilibrar las economías de escala con la autonomía local, no ha sido creado todavía y los gobiernos regionales han intentado suplir ese vacío.

Los gobiernos regionales han asumido las funciones originalmente asignadas a las macro-regiones, convirtiéndose en niveles intermedios de facto entre las autoridades locales y nacionales. Sin embargo, la capacidad institucional y técnica de los gobiernos regionales es débil. Además, carecen tanto de fuentes de ingresos propias, como de mecanismos transparentes y estables de coparticipación de ingresos. Aún más, los gobiernos regionales cuentan con una autonomía limitada

para asignar las transferencias de recursos ordinarios que reciben, para adaptar los servicios públicos a las necesidades particulares locales, y para coordinar la prestación de bienes y servicios públicos prestados por las municipalidades.

Un alto y creciente grado de fragmentación a nivel local está socavando la eficiencia de la descentralización en la prestación de servicios.

Muchas municipalidades pequeñas carecen de la capacidad institucional y técnica necesaria, a lo que se suma el limitado margen de maniobra para la recaudación de ingresos locales. Esto las hace fuertemente dependientes de las transferencias fiscales intergubernamentales. Además, los criterios de distribución para las transferencias intergubernamentales generan incentivos para subdividir más las jurisdicciones municipales, lo que aumenta tanto el número de unidades de gobierno local, como los costos fijos de la administración pública.

Las crecientes distorsiones en las relaciones fiscales intergubernamentales resaltan la necesidad de reenfocar la atención en los objetivos claves del esfuerzo de descentralización fiscal.

Si bien las responsabilidades de gasto recaen sobre los gobiernos subnacionales, la recaudación de ingresos sigue estando fuertemente centralizada. Además, en la medida en que los gobiernos regionales y locales son sumamente dependientes de las transferencias intergubernamentales, se generan incentivos perversos que afectan negativamente la calidad del gasto público y la eficiencia en materia de prestación de servicios. Esta dependencia deja poco espacio para incentivos orientados a la eficiencia del gasto a nivel subnacional, al tiempo que desincentivan la recaudación de ingresos de fuentes propias.⁷

El aumento de los ingresos generados por las industrias extractivas ha impulsado el proceso de descentralización fiscal al mismo tiempo que,

⁷ Investigaciones recientes en materia de descentralización fiscal indican que la dependencia de las transferencias intergubernamentales también se asocia a deudas subnacionales excesivas, en la medida en que no se internalizan totalmente las implicaciones financieras de las decisiones de gasto.

su creciente importancia relativa, ha desviado involuntariamente las responsabilidades de los gobiernos subnacionales y exacerbado su volatilidad presupuestaria. Por ley, los ingresos por recursos extractivos (denominados canon, sobrecanon y regalías⁸ en el Perú) son compartidos y transferidos a los gobiernos locales y, especialmente, los regionales, y son destinados a gastos de infraestructura. El porcentaje de ingresos fiscales generado por las industrias extractivas y transferido a los gobiernos locales y regionales aumentó del 0,4 por ciento del PBI en el 2004, al 2 por ciento del PBI en el 2012, antes de caer al 1,4 por ciento del PBI tras la reciente disminución de los precios de los *commodities* (materias primas).

Como resultado, los gobiernos locales han eclipsado al gobierno nacional como principal fuente de inversiones en infraestructura, no obstante, sus limitadas capacidades administrativas han afectado negativamente la calidad y la eficiencia del gasto de inversión. Adicionalmente, la volatilidad inherente a los ingresos del canon, el sobrecanon y las regalías (referidas de aquí en adelante como canon), ha hecho que los presupuestos de los gobiernos regionales y locales sean altamente impredecibles, socavando todavía más la eficiencia de ambos, las inversiones de capital y los gastos corrientes a nivel local.

Laposibilidad de mejorar la prestación de servicios públicos interregionales se ve amenazada por la creciente importancia de los ingresos del canon.

Históricamente, la actividad económica se ha centrado principalmente en la capital del país, Lima, y la región costera del Callao.⁹ En conjunto, Lima y el

Callao hospedan un tercio de la población peruana y producen más del 50 por ciento del PBI nacional. La concentración de la actividad económica en Lima, el Callao y unas pocas provincias ricas en recursos genera unas bases de ingresos altamente desiguales. Las transferencias fiscales fueron diseñadas para abordar estos desequilibrios, pero los ingresos por recursos del canon han exacerbado estas disparidades en la capacidad fiscal a través de los gobiernos subnacionales. Un gran porcentaje de los ingresos por recursos está destinado a los gobiernos locales y regionales en áreas en las que están ubicadas las industrias extractivas, lo que neutraliza todavía más el efecto igualador de las transferencias fiscales intergubernamentales, que, además, se han ido incrementando a un ritmo mucho más lento. En consecuencia, la descentralización fiscal es excesiva a nivel local, en la medida en que las transferencias fiscales superan la capacidad administrativa local; al tiempo que es poco adecuada para compensar los desequilibrios regionales ocasionados por la alta concentración de ingresos en algunas provincias.

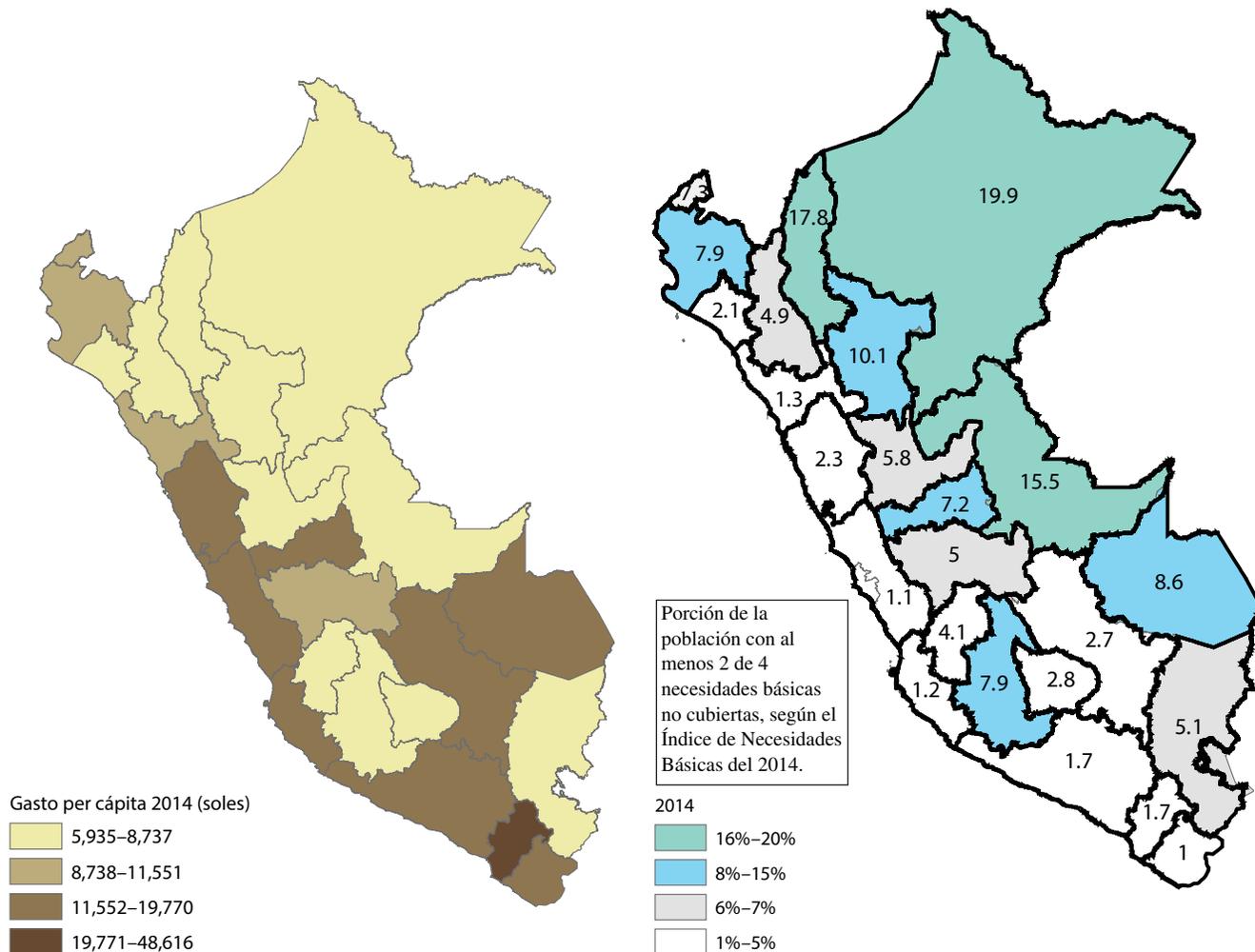
Las grandes disparidades fiscales entre las regiones continúan siendo reflejadas en la distribución desigual de los bienes y servicios públicos básicos. Si bien las transferencias intergubernamentales son diseñadas para movilizar los recursos fiscales de las regiones más ricas a las menos favorecidas, las desigualdades regionales en materia de educación, salud y servicios básicos, como agua y saneamiento están altamente correlacionadas con la distribución regional del ingreso (Figura 1).

Este reporte analiza el estatus de la descentralización fiscal en Perú y presenta un conjunto de opciones de reformas diseñadas para promover mayor eficiencia y equidad en el marco de la descentralización fiscal. El Capítulo 2 presenta un breve resumen de los progresos recientes en la agenda de la descentralización, así como los retos que enfrentan los responsables de diseñar las políticas relacionadas. El Capítulo 3 evalúa los acuerdos institucionales que definen la estructura vertical y horizontal de los gobiernos subnacionales. El Capítulo 4 describe la asignación de responsabilidades de gasto entre distintos

8 El canon es una transferencia de ingreso por la explotación económica de recursos naturales. Se financia con un porcentaje del impuesto a la renta corporativa, regalías, participaciones y/o derechos que pagan las empresas beneficiarias. En el caso de los recursos petroleros, el canon y el sobrecanon corresponden al 10 por ciento *ad valorem* de la producción petrolera (en el caso del canon) y al 2.5 por ciento (para el sobrecanon). Las regalías mineras son un gravamen *ad valorem* aplicado al valor bruto de los minerales extraídos.

9 Lima y Callao han sido designadas respectivamente como Municipalidad Metropolitana y Provincia Constitucional. A pesar de sus relativamente pequeñas dimensiones geográficas, el estatus especial de Lima y el Callao las pone en un nivel comparable al de las autoridades regionales, y no como meras municipalidades.

Figura 1: Disparidades regionales en el PBI per cápita y el acceso a los servicios básicos



Fuentes: INEI y MEF.

Nota: El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas estima el porcentaje de la población con acceso a adecuados servicios de vivienda, saneamiento, educación básica e ingresos de subsistencia.

niveles del gobierno y explora posibles opciones para promover la mejor rendición de cuentas, al igual que la eficiencia del gasto subnacional. El Capítulo 5 evalúa la distribución de la autoridad recaudadora y los índices de cobro de impuestos en varios niveles del gobierno y simula la efectividad de diferentes opciones de políticas diseñadas para reforzar la capacidad de los gobiernos regionales y locales de generar ingresos propios. El Capítulo 6 analiza el sistema de transferencias fiscales intergubernamentales y evalúa reformas futuras

para los criterios de distribución orientados a potenciar el efecto igualador. Por último, el Capítulo 7 presenta un resumen de las conclusiones obtenidas en este informe, al igual que brinda una serie de recomendaciones en materia de políticas a aplicar.¹⁰

¹⁰ Dado el muy bajo nivel de endeudamiento de Perú, este reporte no incluye un capítulo acerca de los préstamos.