

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)

Gobierno regional	Recursos ordinarios (en miles de soles)	Potencial ingreso tributario recaudado como porcentaje de los recursos ordinarios		
		1%	2%	3%
GR Amazonas	575.323	0,04%	0,09%	0,13%
GR Ancash	923.039	0,14%	0,28%	0,42%
GR Apurímac	696.738	0,06%	0,12%	0,18%
GR Arequipa	1.124.108	0,83%	1,66%	2,49%
GR Ayacucho	1.056.010	0,05%	0,10%	0,15%
GR Cajamarca	1.188.583	0,11%	0,23%	0,34%
GR Callao	610.352	2,01%	4,02%	6,02%
GR Cusco	1.083.458	0,37%	0,75%	1,12%
GR Huancavelica	701.745	0,02%	0,04%	0,07%
GR Huánuco	820.606	0,08%	0,16%	0,24%
GR Ica	689.200	0,49%	0,99%	1,48%
GR Junín	1.155.639	0,20%	0,40%	0,60%
GR La Libertad	1.159.319	0,67%	1,34%	2,01%
GR Lambayeque	972.208	0,22%	0,45%	0,67%
GR Lima	907.607	0,13%	0,25%	0,38%
GR Loreto	1.031.540	0,19%	0,38%	0,57%
GR Madre De Dios	271.837	0,13%	0,26%	0,39%
GR Moquegua	301.949	0,13%	0,25%	0,38%
GR Pasco	442.395	0,07%	0,13%	0,20%
GR Piura	1.205.200	0,34%	0,69%	1,03%
GR Puno	1.211.842	0,14%	0,28%	0,41%
GR San Martín	1.080.027	0,11%	0,21%	0,32%
GR Tacna	309.374	0,30%	0,59%	0,89%
GR Tumbes	285.822	0,15%	0,30%	0,45%
GR Ucayali	519.666	0,32%	0,63%	0,95%
Total	20.323.587	0,30%	0,59%	0,89%
Municipalidad Metropolitana de Lima	38.555	745,60%	1,491,21%	2,236,81%

Fuente: Cálculos de los autores basados en los datos de SUNAT.

electricidad. Los impuestos subnacionales a la mercancía podrían contener un impuesto regional sobre las ventas finales o un IGV coordinado centralmente. Sin embargo, los IGVs subnacionales son opciones menos deseables, puesto que ameritan un diseño muy cuidadoso que considere asuntos claves en materia de eficiencia y administración tributaria. Sea cual fuese el mecanismo, las

tasas de impuestos sobre mercadería deberían ser uniformes para evitar la generación de incentivos al contrabando interregional, además, el establecimiento de cualquier otro impuesto siempre trae consigo un potencial efecto distorsionador. El recuadro 3 resume la experiencia internacional respecto a la tributación indirecta en el nivel intermedio de gobierno.

Recuadro 3: Experiencia internacional en tributación multinivel indirecta

Existe una amplia variedad de acuerdos para tributación multinivel, aun cuando los impuestos en el nivel intermedio son más comunes en los países con un sistema federal, más que en los sistemas unitarios como el de Perú (Tabla 7). Algunos países, como los Estados Unidos, imponen un impuesto sobre las ventas al detal, sin embargo, muchos estudios sugieren que el IGV es la tasa de consumo menos distorsionada.

Sin embargo, el IGV tiene una serie de limitaciones teórico-prácticas, entre las que cuentan:

(a) **Coordinación interregional:** el diseño y la operación de un sistema tributario multinivel plantea retos importantes en términos de coordinación federal-estatal. Debido al deseo de reafirmar sus jurisdicciones, las entidades federales podrían estar poco dispuestas a coordinar políticas en conjunto, lo que puede traer efectos negativos.

(b) **Diferenciales en las bases y las tarifas tributarias.** La falta de coordinación puede ocasionar grandes

diferenciales entre las bases y las tarifas tributarias. Si bien tales diferenciales son resultados inevitables de la autonomía estatal, las políticas poco coordinadas pueden tener efectos perversos, toda vez que los estados podrían competir para ofrecer incentivos que busquen satisfacer intereses individuales y, por ende, vayan en detrimento de los intereses colectivos. En Brasil, la competencia entre los estados para ofrecer incentivos tributarios cada vez más generosos, sin importar su impacto presupuestario, es conocida como “la guerra fiscal entre los estados”. Además de reducir los ingresos estatales, los diferenciales de las bases y tarifas tributarias promueven una asignación poco eficiente de los recursos, puesto que las empresas intentan trasladarlos sobre la base del trato tributario preferencial, en lugar de basarse en el criterio de la eficiencia económica. Las empresas pueden contribuir con la ampliación de los diferenciales de bases y tarifas tributarias al presionar a las autoridades estatales para recibir un trato más favorable. Por último, todas las empresas pueden ser perjudicadas, puesto que la incertidumbre

Tabla 7: Impuestos subnacionales indirectos

País	IGV federal	Impuesto sobre la venta subnacional	Tipo de impuesto subnacional	Tratamiento transfronterizo
Argentina	Sí	Sí	Impuestos sobre la facturación bruta	Origen
Australia	Sí	No	Todo el ingreso por IGV va al estado	Destino
Austria	Sí	No	El estado recibe un porcentaje del ingreso por el IGV	Destino
Bélgica	Sí	No	Ninguno	Destino
Brasil	Sí (limitado)	Sí	IGV	Origen
Canadá	Sí	Sí	Algunas provincias usan el IGV, otras usan el impuesto sobre la venta al detal y otras no usan tasas de consumo provincial	Destino
Alemania	Sí	No	Los estados reciben un porcentaje del IGV	Destino
India	Sí (limitado)	Sí	Los estados se están cambiando de los impuestos sobre la producción al IGV	Origen
Suiza	Sí	No	Ninguno	Destino
Estados Unidos	No	Sí	Debe tener tasa del impuesto sobre la venta al detal	Destino

tributaria frena la inversión y la movilización del ingreso inadecuada causa crisis a nivel fiscal. La coordinación entre los estados puede detener este tipo de competencia fiscal.

(c) **Capacidad y costos administrativos.** Un complejo sistema tributario puede forzar la capacidad de las agencias públicas de administrar el sistema y exigir el cumplimiento de las leyes tributarias. El reto de administrar un sistema tributario multinivel puede desviar la atención de las funciones de control y supervisión, al igual que los mecanismos de transparencia y rendición de cuenta, tales como la educación del contribuyente y la publicación de las bases de datos.

(d) **Capacidad de cumplimiento y costos.** Un sistema tributario complejo también eleva los costos de cumplimiento. Convencer a los contribuyentes de analizar las leyes y regulaciones tributarias para diferentes jurisdicciones que implican diferentes bases, tasas, requerimientos de información y otros aspectos puede aumentar significativamente el costo administrativo de la declaración tributaria. Un código tributario excesivamente complicado puede causar problemas agudos en el ambiente de un país en desarrollo con bajos niveles de educación general, elevados costos de transporte y comunicaciones y programas limitados de educación del contribuyente. Cuando el cumplimiento de los impuestos representa una carga relevante, se generan incentivos para la informalidad y la evasión tributaria, lo que conlleva a pérdidas de ganancias e ineficiencias económicas. En ese sentido, es clave facilitar los mecanismos de

cumplimiento para el IGV, en tanto los comerciantes registrados actúan en esencia como recaudadores de impuestos en nombre de la administración tributaria, la cual no puede cumplir estas funciones por sí sola.

(e) **Evasión tributaria y comercio entre las jurisdicciones.** Muchas de las ventajas del IGV dependen de su capacidad de ser un impuesto eficiente y efectivo sobre el consumo bajo el principio de destino. Esto requiere que todos los aportes sean sujetos a la tasa de la jurisdicción de importación y que las exportaciones a otras jurisdicciones domésticas o foráneas tengan costo cero. Por ende, el comercio interestatal debe estar sujeto a la tasa del IGV de la jurisdicción importadora. En la medida en que pocos países regulan el comercio entre las jurisdicciones, los importadores no registrados carecen de incentivos para imponerse a sí mismos el IGV, mientras los exportadores registrados tienen el incentivo de inflar los créditos del IGV para aprovecharse del costo cero de las exportaciones domésticas.

(f) **Evasión tributaria en el comercio transfronterizo.** La forma de fraude más común en el comercio transfronterizo son el "fraude carrusel", el falso crédito y las solicitudes de reembolso y la importación en incumplimiento del IGV. De todas estas, la forma más seria de fraude, al menos en los Estados Unidos, es el "fraude carrusel", también conocido como el "fraude intracomunitario del operador desaparecido". El fraude de carrusel funciona mediante la explotación del costo cero de las exportaciones bajo el mecanismo de pago diferido que suele usarse para la recaudación del IGV sobre las importaciones de los Estados Unidos.

Existen muchas opciones de políticas orientadas a elevar la capacidad de recaudación de ingresos tributarios a nivel local. Una posibilidad es conferir a las municipalidades algún grado de discrecionalidad sobre las tasas de impuestos prediales locales dentro de un rango limitado establecido a nivel nacional.³⁸ Si bien las tasas

38 Tal como ha sido mencionado en líneas precedentes, previo a la implementación de las reformas que tuvieron lugar durante la administración de Fujimori a inicios de 1990, hubo algún grado de discrecionalidad en la determinación de las tasas tributarias. La existencia de una tasa mínima implica que el uso de los impuestos sea obligatorio para todas las municipalidades.

tributarias inconsistentes pueden generar distorsiones económicas e incentivar la migración de las bases tributarias, la posibilidad de cierto margen sobre la definición de las bases tributarias (tales como el establecimiento de un intervalo de tasas), no solo mejoraría la capacidad de generar ingresos de los gobiernos locales sino que, además, estrecharía el vínculo entre los impuestos locales y los servicios públicos locales. Lo que mejoraría la rendición de cuentas de los gobiernos municipales. Otra fuente potencial de ingreso tributario es la denominada patente municipal para negocios y actividades comerciales, usada actualmente en Chile.

El gobierno cuenta con muchas opciones para mejorar la eficiencia en materia de recaudación, además de los tradicionales programas para la generación de capacidades.

Estas opciones comprenden el establecimiento de un marco nacional para la cooperación entre las agencias regionales y municipales de recaudación, el desarrollo de acuerdos administrativos de cooperación para la tercerización de la administración tributaria de los niveles de gobierno más bajos a los más altos, o entre las agencias tributarias distritales y provinciales. Los acuerdos de cooperación administrativa son usados actualmente en México con resultados muy favorables.

La creación de una Oficina Catastral Nacional es una opción prometedora para mejorar la

cooperación administrativa. Esta agencia mejoraría la recaudación del impuesto predial mediante la gestión del registro y el avalúo de las propiedades a nivel nacional. En Colombia, Uruguay y España se han creado agencias similares con resultados positivos. Si bien la agencia central tendría control sobre el catastro, los impuestos prediales continuarían siendo recaudados a nivel local. En la medida en que algunas municipalidades urbanas de gran extensión en Perú puedan mantener catastros precisos, completos y recaudar con eficiencia los impuestos prediales, las municipalidades que califiquen pueden ser autorizadas para mantener su propio catastro, mientras que los catastros de las otras municipalidades serían manejados por la oficina central.



Hacia la Creación de un Sistema de Transferencias Intergubernamentales Más Eficiente, Equitativo y Estable

El gasto descentralizado en Perú es financiado principalmente por las transferencias intergubernamentales debido a los desequilibrios fiscales verticales y horizontales. La brecha fiscal vertical surge porque las más grandes y dinámicas bases tributarias—ingreso y consumo—son asignadas al gobierno central, mientras los gobiernos regionales carecen de autoridad tributaria y las municipalidades no pueden recaudar más que los impuestos prediales y otros impuestos menores. Los desequilibrios horizontales son producto de las grandes disparidades socioeconómicas interregionales y la concentración espacial de determinadas actividades económicas, especialmente la extracción de los recursos naturales. La concentración de la actividad económica en Lima y algunas áreas ricas en recursos aumentan significativamente su capacidad de generar ingresos propios. Por ende, la capacidad de autofinanciamiento de los servicios públicos de los gobiernos subnacionales varía de forma significativa. Si bien el crecimiento de las industrias extractivas ha favorecido la creación de otros centros económicos fuera de Lima, también ha intensificado las diferencias regionales en el ingreso *per cápita* y el ingreso fiscal subnacional, particularmente debido a que muchas áreas ricas en recursos son bastante despobladas.

El Sistema de transferencias intergubernamentales contribuye con la reducción de la brecha fiscal vertical pero no hace demasiado para atenuar la brecha horizontal. La mayoría de las transferencias existentes para los gobiernos regionales y locales se basa en criterios igualadores. Sin embargo, la eficacia del sistema

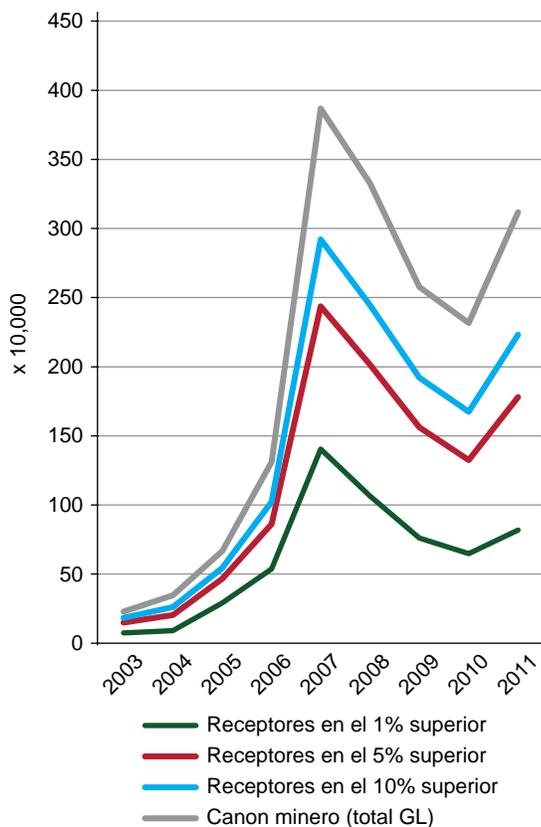
de transferencias para reducir las disparidades interregionales se ve socavado por la falta de criterios de capacidad fiscal³⁹ para calcular las fórmulas de las transferencias intergubernamentales y por la creciente importancia de las transferencias de recursos provenientes de actividades extractivas.

La distribución de las transferencias provenientes de actividades extractivas y su creciente importancia fiscal constituye un obstáculo importante para el alcance de los objetivos de descentralización fiscal. Compensar a las comunidades locales por las externalidades negativas generadas por la explotación de recursos naturales,⁴⁰ es el principal fundamento para la distribución de los ingresos por recursos entre las áreas en las que están ubicadas las industrias extractivas. Sin embargo, el criterio de distribución aparenta ser demasiado generoso con las comunidades afectadas, en tanto su impacto elimina el efecto igualador de las transferencias del FONCOR y el FONCOMUN. Las transferencias provenientes de actividades extractivas son extremadamente desiguales a nivel municipal (Figura 13), las municipalidades reciben más del

39 La excepción la constituye el FONCOR, el cual considera de forma explícita la capacidad fiscal. No obstante, los recursos del FONCOR son reducidos e inconstantes en el tiempo.

40 El argumento de la externalidad no es reconocido oficialmente en la legislación actual del Perú. Los Artículos 193 y 196 de la Constitución Nacional Peruana establecen que las regalías de los recursos naturales (canon) son derechos regionales, mientras que el Artículo 66 establece que recursos naturales renovables y no renovables forman parte del patrimonio de la Nación y el Estado es soberano en su utilización.

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)

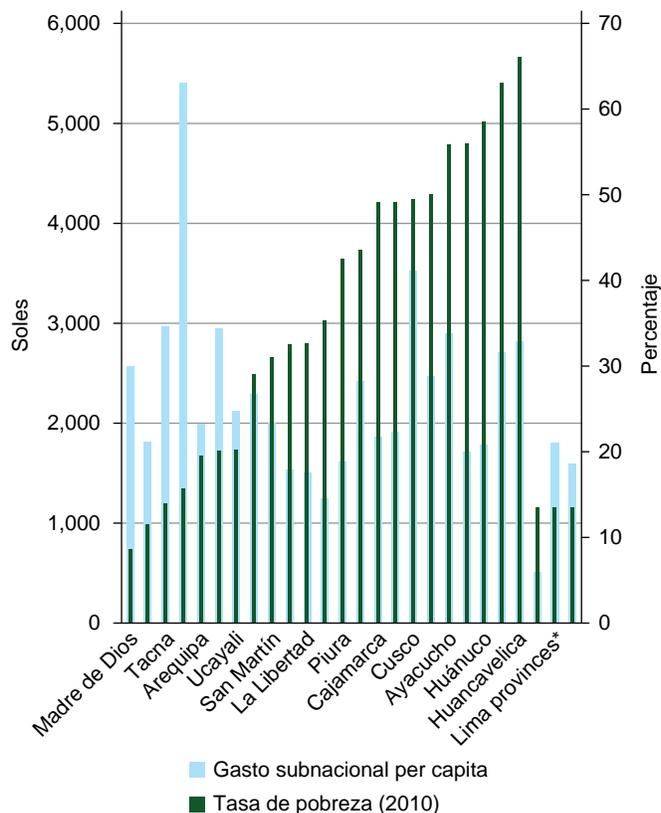


Fuente: Banco Mundial, 2015.

50 por ciento de las transferencias provenientes de actividades extractivas en las regiones en las que hay industrias extractivas. Debido a que la ubicación de las industrias extractivas determina las transferencias provenientes de dichas actividades, no hay correlación entre el gasto per cápita de los gobiernos regionales y las tasas locales de pobreza (Figura 14). De hecho, las regiones menos pobladas—donde se ubica la mayoría de las industrias extractivas—suelen tener tasas relativamente modestas de pobreza, no obstante, su gasto per cápita está entre los más elevados del país.

En los sistemas de descentralización fiscal, las transferencias igualadoras se usan para cerrar la brecha entre las necesidades de gasto

Figura 14: Gasto per cápita subnacional en soles del 2014 (izquierda) y tasas de pobreza regional para el 2012 (derecha)



Fuentes: MEF e INEI.

*La tasa de pobreza para la provincia de Lima metropolitana y el Callao no están disgregadas; el INEI reporta una tasa de 13,5 por ciento para la región de Lima y Callao.

y la capacidad de recaudación tributaria de los diferentes niveles del gobierno. En la mayoría de los casos, el grueso de los ingresos por tributos es recaudado por el gobierno central en las regiones más desarrolladas del país y un porcentaje de ese ingreso es posteriormente redistribuido según una fórmula que refleja la capacidad fiscal y las necesidades de inversión. En principio, esto resultaría en una redistribución sistemática de los recursos fiscales de las áreas más ricas a las más pobres. Por un lado, las necesidades de gasto son definidas como las cantidades que un gobierno subnacional necesitaría para proveer un nivel estándar de servicios públicos sobre la base del tamaño de la población, las condiciones socioeconómicas locales y los costos de la provisión de dichos servicios públicos. Por otro lado, la capacidad de

generar ingresos se refiere a la habilidad de un gobierno de generar sus propias fuentes de ingreso sobre la base de un nivel promedio de esfuerzo administrativo y en concordancia con el tamaño de las bases tributarias que le han sido asignadas por el gobierno. La transferencia igualadora óptima para un gobierno subnacional aumenta en relación directamente proporcional con las necesidades de gasto y disminuye a medida que aumenta su capacidad de generar ingresos.

Hay varios aspectos socavan el rol de igualación fiscal del sistema de transferencias intergubernamentales de Perú.

Si bien las transferencias se distribuyen según criterios de necesidades fiscales, la mayoría de las transferencias no considera la capacidad de generación de ingresos. Como resultado, los gobiernos que son capaces de generar ingresos propios sustanciales o que cuentan con otros flujos de ingresos continúan recibiendo grandes transferencias igualadoras. Por ejemplo, si bien las transferencias de recursos ordinarios y las del FONCOMUN son asignadas sobre la base de las necesidades de cada localidad, estos cálculos no tienen en cuenta la capacidad de generación de ingresos. Por ende, las municipalidades que cuentan con ingresos propios sustanciales por fuentes propias, al igual que las municipalidades que reciben transferencias provenientes de actividades extractivas, también reciben transferencias de recursos ordinarios y del FONCOMUN proporcionales a lo que se ha determinado como sus necesidades de gasto.⁴¹ Como se señaló anteriormente, los cambios recientes en los criterios de asignación del FONCOR pueden mejorar su impacto de igualación, ya que las necesidades de gasto de capital se han ajustado ahora para reflejar la capacidad de generar ingresos, incluyendo las transferencias provenientes de actividades extractivas. Sin embargo, en la práctica, la capacidad igualadora

del FONCOR sigue siendo limitada debido a su tamaño reducido.⁴²

El criterio de distribución para las transferencias de recursos ordinarios a los gobiernos regionales refleja fundamentalmente consideraciones de la oferta, más que de la demanda de servicios públicos o las necesidades de gasto locales.

Este mecanismo fue establecido para financiar las transferencias de recursos institucionales y humanos necesarios para la provisión descentralizada de servicios públicos. Sin embargo, el criterio de distribución no considera de manera explícita ni las necesidades de gasto ni los criterios de capacidad fiscal a nivel regional. Si bien los gobiernos regionales no cuentan actualmente con autoridad tributaria, algunos gobiernos regionales reciben transferencias provenientes de actividades extractivas que aumentan significativamente su capacidad de generar ingresos.

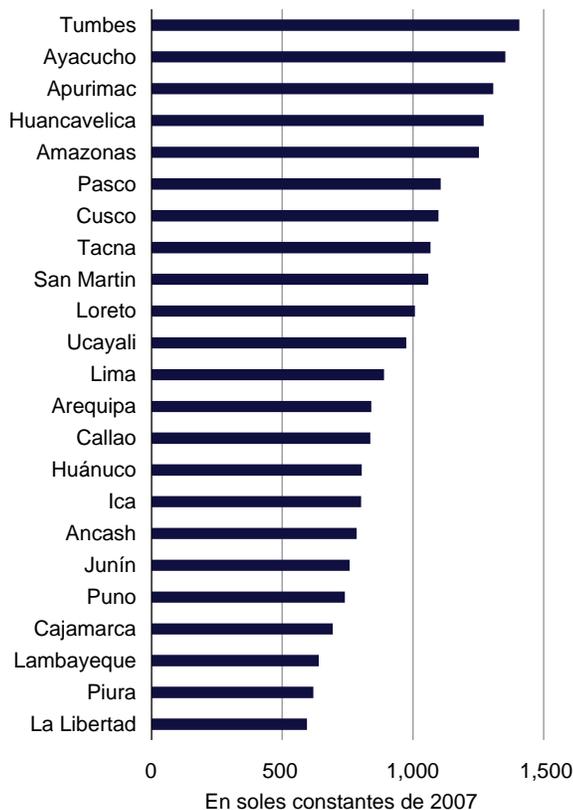
Las transferencias igualadoras son relativamente pequeñas, especialmente si se comparan con las transferencias provenientes de actividades extractivas.

Con el fuerte aumento del ingreso de las industrias extractivas, las transferencias provenientes de dichas actividades se posicionaron como el principal sistema de transferencias fiscales del país. Por ejemplo, en el 2012, la mayor transferencia de ingreso por recursos *per cápita* recibida por un gobierno regional era 20 veces más grande que la transferencia del FONCOMUN más importante y 5 veces más alta que la transferencia más grande del FONCOR. Tal como ha sido notado

⁴¹ También surgen algunas inquietudes, como, por ejemplo, hasta qué punto la transferencia de recursos ordinarios está basada en una evaluación adecuada de las necesidades de gasto que reflejen a cabalidad la demanda local de servicios públicos.

⁴² Las limitaciones del FONCOR derivan de tres fuentes. En primer lugar, su efectividad igualadora es limitada debido a que el conjunto de fondos distribuidos es relativamente pequeño y está fijo en un monto de 690.33 millones de soles. En el 2015, FONCOR representó menos del 3 por ciento del ingreso total de los gobiernos regionales. En segundo lugar, su fórmula de distribución tiene un fuerte componente fijo (23.6 por ciento) y un componente variable que refleja parcialmente el criterio igualador (76.4 por ciento). Sin embargo, el 50 por ciento del componente variable es inercial y fijo, lo que deja solo un 38.2 por ciento de los 690.33 millones de soles como realmente variable. En tercer lugar, los fondos son destinados exclusivamente a proyectos de inversión pública, lo que limita la capacidad general de los gobiernos regionales para mejorar la provisión de servicios descentralizados e igualar el acceso a los mismos.

Figura 15: Gasto per cápita de los gobiernos regionales (en soles del 2007)



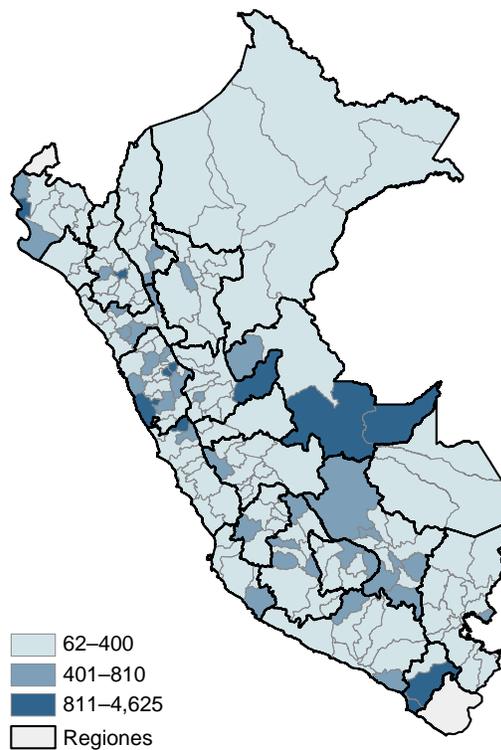
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

en líneas precedentes, los ingresos por recursos son transferidos sobre la base de su punto de origen y no van en correlación con las necesidades de gasto de los receptores ni tampoco con su capacidad de generar ingresos.

Finalmente, algunos aspectos puntuales de la fórmula de distribución del FONCOMUN podrían requerir una reformulación. En particular, el nivel mínimo de transferencias incentiva la fragmentación y la asignación de recursos en dos etapas resulta poco clara, lo que puede producir efectos indeseables. Por ejemplo, dos distritos idénticos podrían recibir cantidades distintas de transferencias solo por estar en regiones con diferentes necesidades fiscales.

Como resultado de su débil criterio igualador, las transferencias intergubernamentales no reducen las disparidades fiscales. De hecho, el gasto per cápita a nivel regional y municipal

Figura 16: Gasto per cápita de las municipalidades, 2014 (en soles 2007)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

acentúa las disparidades regionales existentes en el desarrollo socioeconómico (ver Figuras 15 y 16).

Otro aspecto problemático de las transferencias provenientes de actividades extractivas por canon radica en la volatilidad que adicionan a las finanzas públicas subnacionales y, sobre todo, las locales. Las transferencias provenientes de actividades extractivas a los gobiernos locales y regionales se incrementaron del 0,4 por ciento del PBI en el 2002 al 2 por ciento en el 2012, para caer posteriormente al 1,5 por ciento en el 2014. Si bien esto mejoró sustancialmente las finanzas del gobierno subnacional, también aumentó los riesgos fiscales. Las transferencias provenientes de actividades extractivas representan casi el 10 por ciento de la totalidad de ingresos regionales y más del 30 por ciento de los ingresos del gobierno local. La creciente dependencia de los gobiernos subnacionales de una fuente de ingresos inherentemente volátil, su limitada capacidad

de mitigar las variaciones de los ingresos y la ausencia de mecanismos de estabilización a nivel nacional son factores que dejan a los gobiernos subnacionales altamente expuestos a la volatilidad de los precios de los *commodities* (materias primas).

Hay varias opciones de políticas que podrían contribuir a mejorar la eficiencia, la predictibilidad y el impacto igualador de las transferencias intergubernamentales. La vía más directa sería modificar el principio de origen de las transferencias mediante la asignación de un porcentaje de los recursos según los principios de igualación—aunque probablemente sea el camino más complejo en términos políticos y, por lo tanto, el menos viable. Si bien la mayoría de las transferencias provenientes de actividades extractivas serían distribuidas según su punto de origen como forma de compensación de las externalidades negativas resultantes de las industrias extractivas, el uso del criterio igualador mitigaría la desproporcionalidad de su impacto.

En este capítulo se simulan diferentes reformas posibles al sistema de transferencias intergubernamentales orientadas a mejorar su eficiencia y reforzar sus efectos igualadores y estabilizadores. La primera reforma sería convertir las transferencias de recursos ordinarios en un mecanismo de coparticipación de ingresos para los gobiernos regionales sobre la base de dos criterios de distribución igualmente ponderados—el PBI regional y la población regional. En este escenario, se ampliaría el tamaño de las transferencias del FONCOR y se tomarían ciertas medidas para mejorar su rol igualador. La otra posible reforma consistiría en la alteración de la fórmula de distribución del FONCOMUN para incluir los criterios de capacidad de generación de ingresos y gastos. La tercera sería crear un fondo de estabilización mediante los ingresos por recursos naturales.

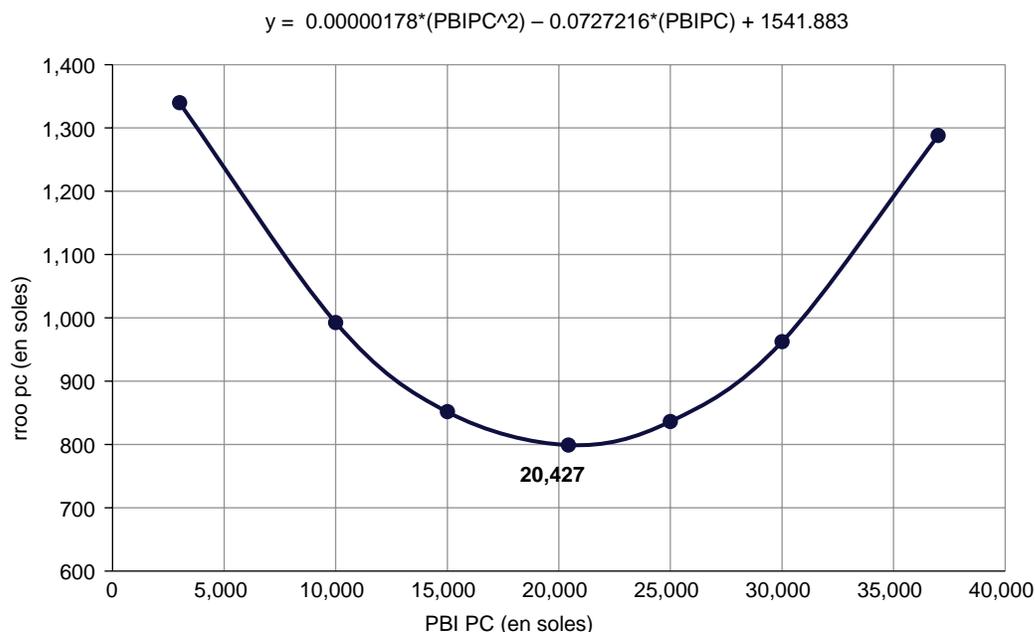
El FONCOR y los Recursos Ordinarios

Desde que se estancó el proceso de creación de las macro-regiones, los gobiernos regionales han desempeñado un rol cada vez más protagonista en el proceso de descentralización. Aunque se suponía que los gobiernos regionales eran entidades

temporales, se han convertido en el nivel oficial de gobierno intermedio. Su principal fuente de financiamiento proviene de las transferencias por recursos ordinarios otorgadas por el presupuesto del gobierno central.

El uso de los recursos ordinarios para las transferencias intergubernamentales es atípico y presenta varias desventajas. En la medida en que las asignaciones de recursos ordinarios se basan en criterios históricos o inerciales, tales como las necesidades de gasto existentes, los gobiernos regionales tienen pocos incentivos para usar eficientemente estos recursos. Por ende, las transferencias de recursos ordinarios suelen ir en detrimento de la calidad de la gestión financiera pública y la eficiencia del gasto público a nivel regional. Este sistema también introduce incentivos perversos para ampliar el personal y las instalaciones públicas, en tanto el aumento de las necesidades de gasto resulta un camino fácil para obtener un aumento en los montos de las transferencias provenientes de actividades extractivas. Si bien el aumento en las transferencias de recursos ordinarios compensaría la caída reciente de las transferencias provenientes de actividades extractivas, se ha constatado que estas transferencias son ineficientes cuando se tratan de estabilizar los presupuestos regionales, por lo que no es posible determinar con certeza hasta qué punto esta política ha tenido un impacto positivo sobre la calidad y la eficiencia del gasto público subnacional.

La falta de claridad en los criterios de distribución de las transferencias de recursos ordinarios, aunada a las regulaciones para determinar el monto del fondo que será distribuido, son factores que generan más impredecibilidad en los presupuestos de los gobiernos regionales. Una parte significativa de las transferencias de recursos ordinarios se determina mediante negociaciones a lo largo del año entre el gobierno central y los gobiernos regionales. Este proceso genera un clima de incertidumbre que afecta negativamente la ejecución anual del presupuesto y la planificación a mediano plazo. Además, favorece la sensación de injusticia, pues es probable que los poderes de negociación de un determinado gobierno regional afecten las asignaciones de recursos. De hecho,

Figura 17: Relación entre los recursos ordinarios per cápita y el PBI per cápita

Fuente: MEF y cálculos del Banco Mundial.

la distribución de los recursos ordinarios suele favorecer tanto a regiones más ricas como a regiones más pobres, lo que torna ambiguo su efecto igualador (Figura 17). La falta de una regla clara para determinar la totalidad de fondos a ser transferidos también contribuye al clima de incertidumbre, al tiempo que debilita la ejecución del presupuesto y la planificación a mediano plazo.

Las transferencias de recursos ordinarios pueden ser reformadas mediante su división en dos componentes: un componente de coparticipación de ingresos guiado por la fórmula de distribución y un componente de transferencia igualadora. El componente de coparticipación de ingresos podría basarse en una regla de coparticipación de ingresos similar a la diseñada para financiar a las macro-regiones, que consiste en reservar el 50 por ciento de lo recaudado mediante el impuesto a la renta y el IGV. Ese porcentaje debe ser recalibrada para ir en sintonía con el nuevo contexto administrativo. En las simulaciones presentadas a continuación, el financiamiento equivale a dos tercios de las transferencias provenientes de actividades extractivas para el 2016, lo que representaría cerca del 10 por ciento del ingreso resultante del impuesto

sobre la renta y el IGV. La fórmula de distribución del ingreso compartido se basaría en dos criterios de igual ponderación—la población y el PBI regional. Estos criterios se usan frecuentemente en los sistemas subnacionales de coparticipación de ingresos, en tanto la inclusión del PBI regional refleja el principio del lugar de origen en las transferencias por recursos, mientras el tamaño de la población refleja el principio igualador.⁴³

El efecto igualador de las transferencias regionales podría reforzarse reformando el FONCOR. Bajo este primer escenario de reformas, el fondo de recursos del FONCOR aumentaría de manera sustancial mediante la adición del tercio de fondos restante de los recursos ordinarios del 2016, los cuales sumarían, aproximadamente, el 5 por ciento del impuesto a la renta y el IGV. El criterio igualador de la fórmula actual del FONCOR se preservaría en este primer escenario y tendría en cuenta las necesidades de gasto y la capacidad

⁴³ Es importante resaltar que esta distribución difiere en gran medida del mecanismo que se habría planeado para la coparticipación de ingresos de las macro-regiones, el cual reflejaría únicamente el principio del lugar de origen.

de generar ingresos—incluyendo las transferencias provenientes de actividades extractivas. El segundo escenario consiste en la modificación de la fórmula del FONCOR para aumentar su rol igualador. Finalmente, bajo ambos escenarios, las transferencias ya no se destinarían a inversiones de capital, pues se constituirían como transferencias incondicionales diseñadas para financiar la descentralización de las funciones actualmente auspiciadas por las transferencias provenientes de actividades extractivas.

Estas reformas contribuirían con la creación de un sistema de financiamiento para las transferencias de recursos ordinarios más transparente y predecible, basado en criterios de coparticipación de ingresos e igualdad. También podría modificarse el tamaño del mecanismo de coparticipación de ingresos y del fondo igualador —mejorado— del FONCOR, a los efectos de reforzar el efecto igualador del sistema. Mientras más fondos se asignen al componente igualador, y mientras mayor peso tenga el criterio de la población en la fórmula de coparticipación de ingresos, mayor será su efecto igualador. La nueva fórmula del FONCOR usada en el segundo escenario podría alterarse igualmente mediante el cambio de las ponderaciones actuales para aumentar el impacto igualador de la transferencia. El alcance del efecto igualador de la transferencia es, en última instancia, una decisión político-económica, y los diferentes países alcanzarán distintos equilibrios entre la asignación de recursos a las áreas donde son originados y su redistribución hacia otras regiones.

El primer escenario simula el impacto de un potencial sistema reformado de transferencias de recursos ordinarios, considera dos tercios de los recursos ordinarios transferidos en el 2016. La asignación se basa en dos criterios de igual ponderación: el de la población regional como porcentaje de la población total y el del PBI como porcentaje del PBI total para el 2014. El cálculo de la fórmula es presentado en el Apéndice 1. En este escenario, el sistema de transferencias mejorado del FONCOR usa un fondo de recursos que iguala un tercio del monto de las transferencias de recursos ordinarios para el 2016.

Se proponen dos fórmulas alternativas para la asignación de estos recursos. En el primer escenario, el nuevo fondo de recursos se distribuye mediante la fórmula FONCOR existente (ver el Apéndice 2). Las cantidades “fijas” y “bases” del FONCOR se mantienen como estaban en el 2016, mientras los recursos adicionales (un tercio de las transferencias de recursos ordinarios para el 2016) se distribuyen según el índice FONCOR existente. En el segundo escenario, el nuevo fondo de recursos se distribuye sobre la base de las cantidades “fijas” y “bases” de la “vieja fórmula del FONCOR”, pero los fondos adicionales del FONCOR son distribuidos mediante una “nueva fórmula FONCOR”. Esta nueva fórmula conserva el criterio de “indicador relativo de pobreza”. El segundo criterio, el del “indicador relativo de transferencias”, se ajusta para reflejar la capacidad fiscal. El criterio de la capacidad fiscal incluye tanto las transferencias provenientes de actividades extractivas como los nuevos fondos de coparticipación de ingresos. Esta metodología se describe en el Apéndice 3. El cambio propuesto en la fórmula FONCOR también incluye una distribución mucho más directa y transparente que elimina la regresión logit usada en la actual fórmula de distribución.

En la Tabla 8 se resumen los resultados de las simulaciones. La columna 1 muestra la distribución actual de las transferencias de recursos ordinarios, al igual que los fondos transferidos bajo la actual fórmula del FONCOR—la Figura 18 ilustra la distribución geográfica de estos recursos. La columna 2 en la Tabla 8 muestra la distribución regional de los fondos basada en el mecanismo propuesto de coparticipación de ingresos, más las transferencias del FONCOR con la fórmula actual y el fondo revisado y reformado—la Figura 19 presenta la distribución geográfica de los fondos. La columna 3 en la Tabla 8 muestra la distribución regional de los fondos mediante el nuevo mecanismo de coparticipación de ingresos y la nueva fórmula del FONCOR—la Figura 20 muestra la distribución geográfica correspondiente.

Las reformas propuestas generan ganancias y pérdidas regionales. Estas son calculadas como la diferencia entre la suma del nuevo mecanismo de coparticipación de ingresos, más la fórmula original

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)

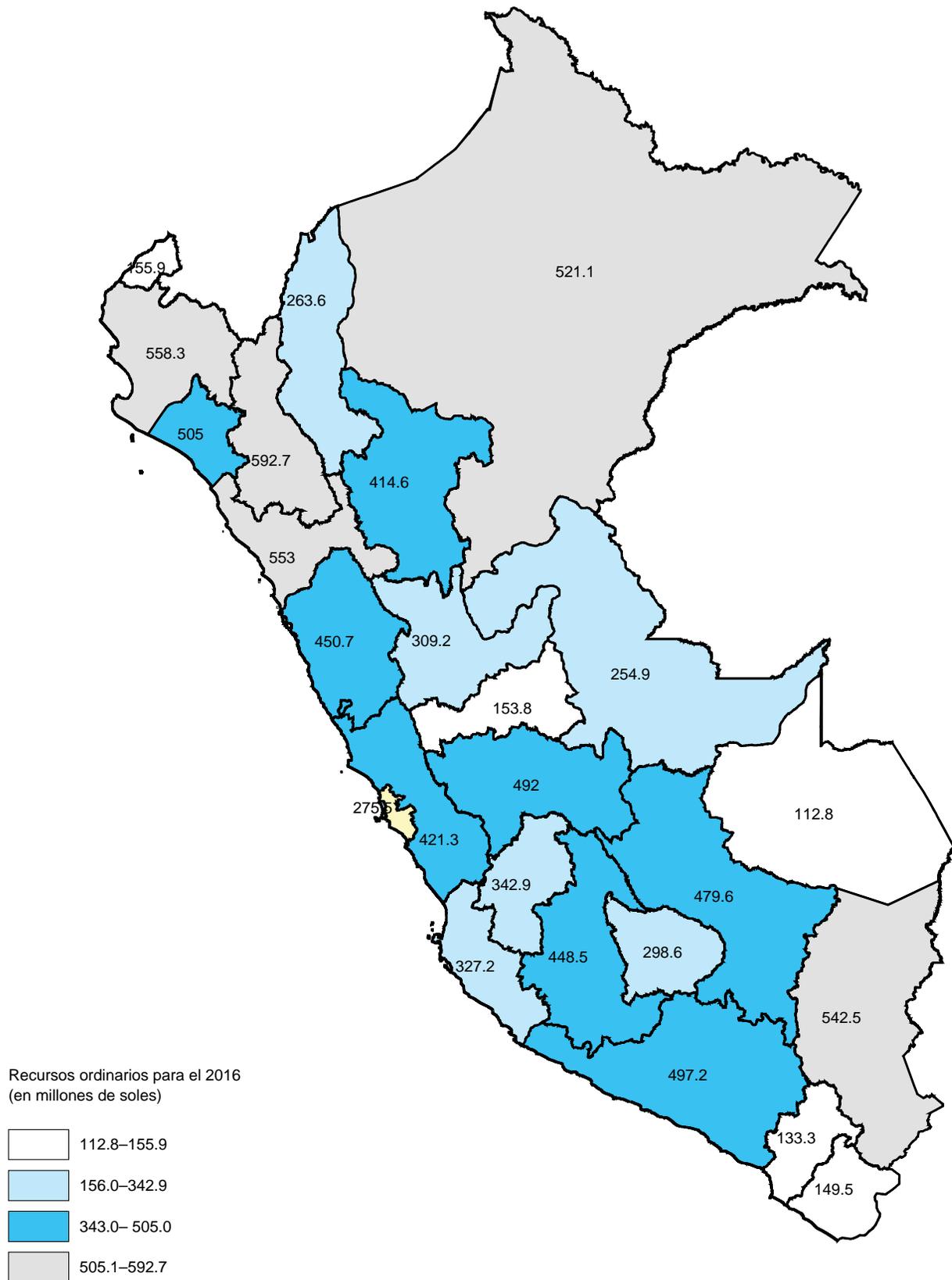
Gobierno regional	(1) Anterior recursos ordinarios 2016	(2) Nueva coparticipación de ingresos, más FONCOR (1er escenario)	(3) Nueva coparticipación de ingresos 2016 más FONCOR reformado (2do escenario)	(4) = (2)—(1) Ganadores y perdedores (1er escenario)	(5) = (3)—(1) Ganadores y perdedores (2do escenario)
Amazonas	264	461	260	197,4	-3,6
Ancash	451	370	416	-80,9	-34,5
Apurímac	299	481	269	182,4	-29,2
Arequipa	497	489	514	-7,9	16,7
Ayacucho	449	423	320	-25,8	-128,4
Cajamarca	593	426	563	-166,7	-29,6
Callao	276	373	397	97,9	121,2
Cusco	480	450	504	-30,0	24,2
Huancavelica	309	458	238	148,7	-71,0
Huánuco	343	573	432	230,5	88,7
Ica	327	303	330	-24,3	2,4
Junín	492	502	557	9,9	65,0
La Libertad	553	524	643	-28,6	89,5
Lambayeque	505	453	538	-52,1	32,8
Loreto	521	256	398	-265,1	-122,9
Madre De Dios	113	145	112	32,6	-0,5
Moquegua	133	137	159	4,1	25,7
Pasco	154	354	192	199,9	37,9
Piura	558	517	641	-41,5	82,4
Puno	542	605	595	62,9	52,2
San Martín	415	387	403	-27,5	-11,8
Tacna	150	133	156	-16,8	6,1
Tumbes	156	73	98	-82,4	-58,0
Ucayali	255	127	215	-128,3	-39,5
Región Lima	421	233	305	-188,4	-116,0

Fuentes: MEF y cálculos del Banco Mundial.

del FONCOR presentada en el primer escenario y la distribución de las transferencias de recursos ordinarios mostrada en la columna 4 de la Tabla 8. La distribución geográfica correspondiente a las ganancias y pérdidas es mostrada en la Figura 21. Finalmente, las ganancias y pérdidas para el segundo escenario se muestran en la columna 5 de la Tabla 8 y se ilustran en la Figura 22.

Es necesario articular una estrategia de transición para pasar gradualmente al nuevo sistema y evitar los cambios drásticos en los recursos disponibles para los gobiernos regionales. El abordaje más gradual consistiría en aplicar una estrategia de limitación de perjuicios (*hold harmless*), según la cual todas las regiones recibirían la misma cantidad que recibieron el año

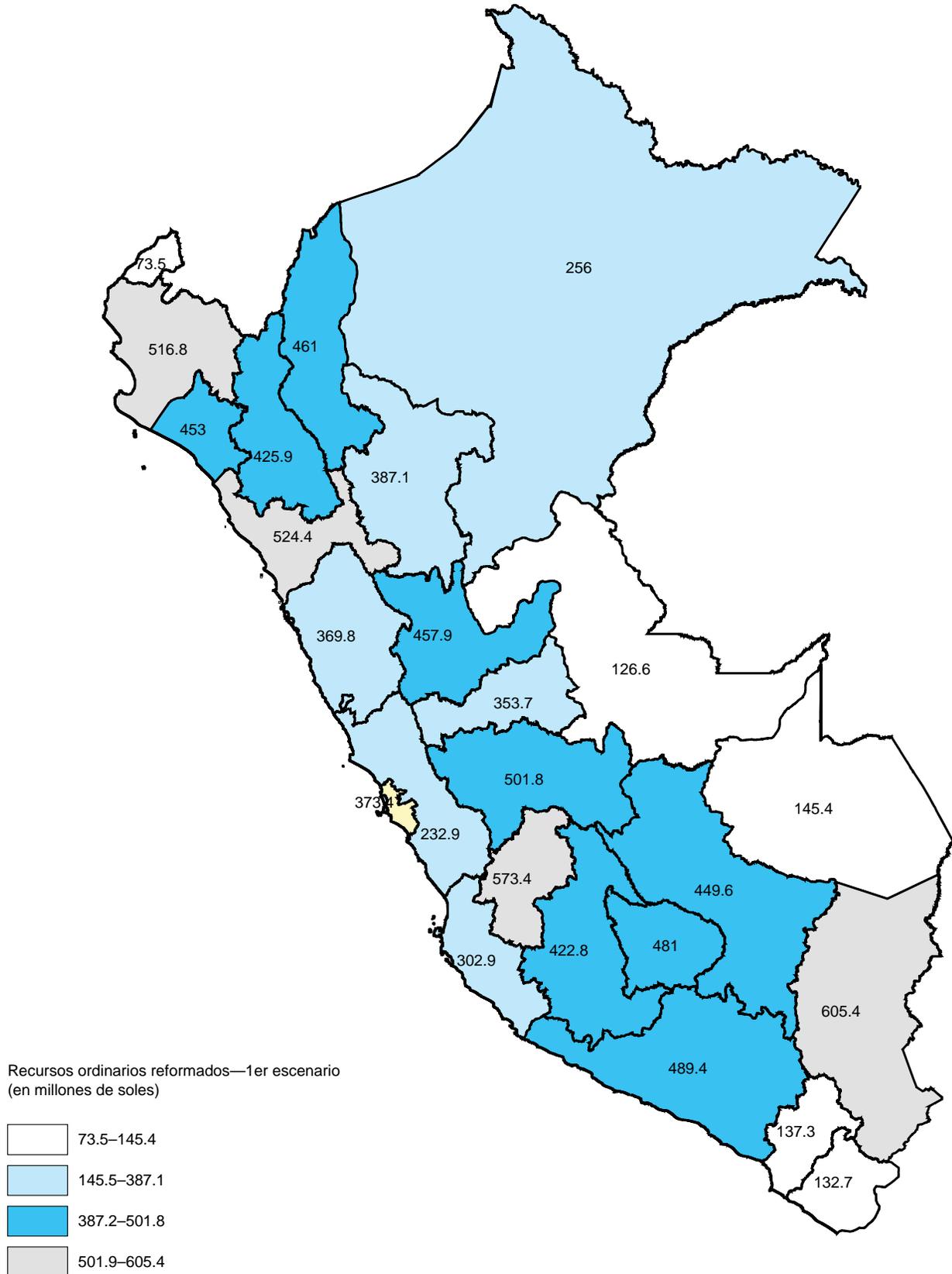
Figura 18: Distribución actual de las transferencias de recursos ordinarios, 2016



Fuentes: Ministerio de Agricultura y Finanzas. Cálculos del Banco Mundial.

Nota: esta figura corresponde a la columna 1 en la Tabla 8. Lima Metropolitana (en amarillo) no se incluye en la simulación.

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)



Fuentes: Ministerio de Finanzas y Ministerio de Agricultura. Cálculos del Banco Mundial.
Nota: esta figura corresponde a la columna 2 en la Tabla 8. Lima Metropolitana (en amarillo) no es parte de esta simulación.