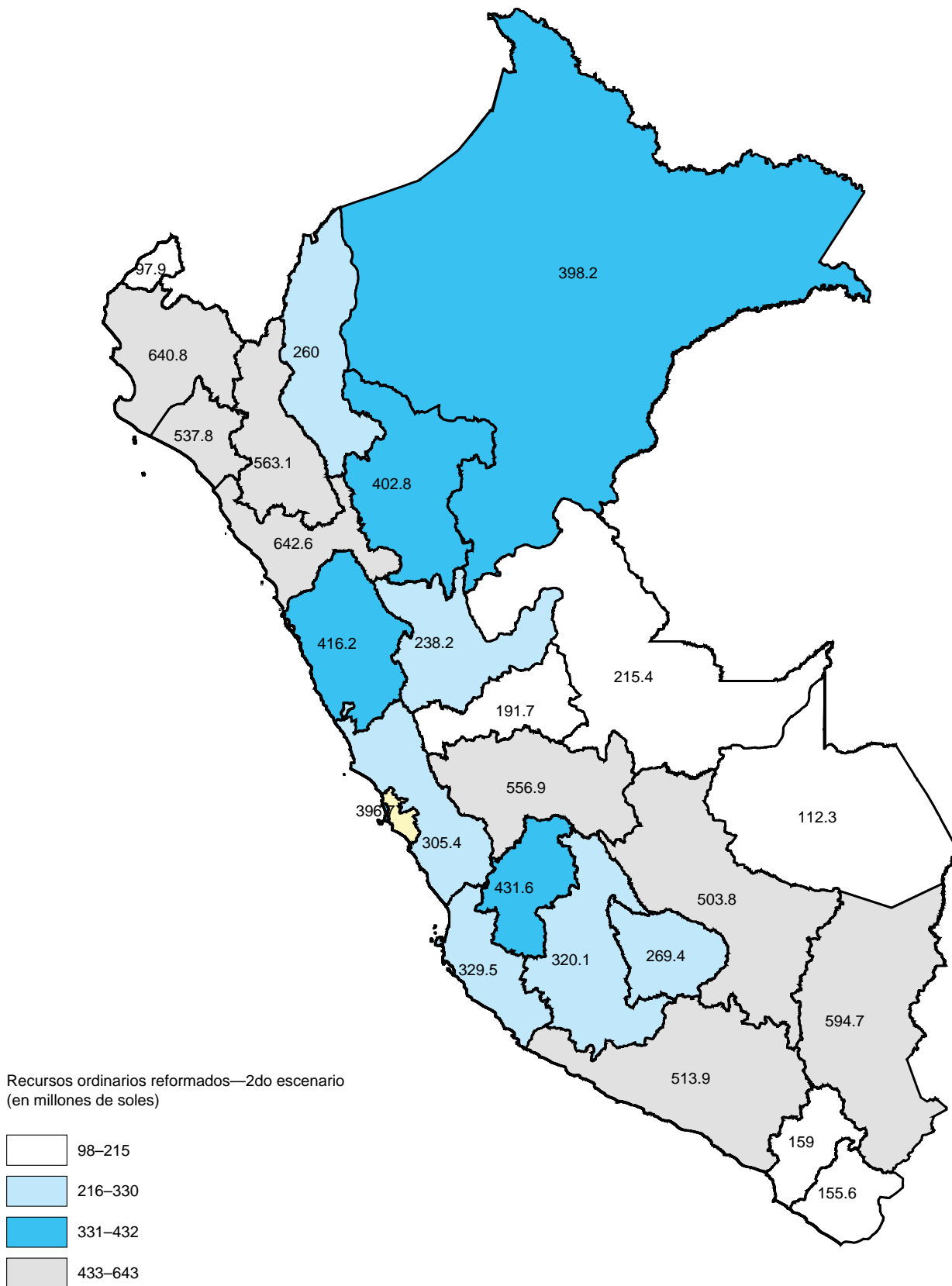


Figura 20: Distribución de recursos ordinarios bajo el nuevo mecanismo de coparticipación de ingresos y la nueva fórmula de distribución del FONCOR (en millones de soles)



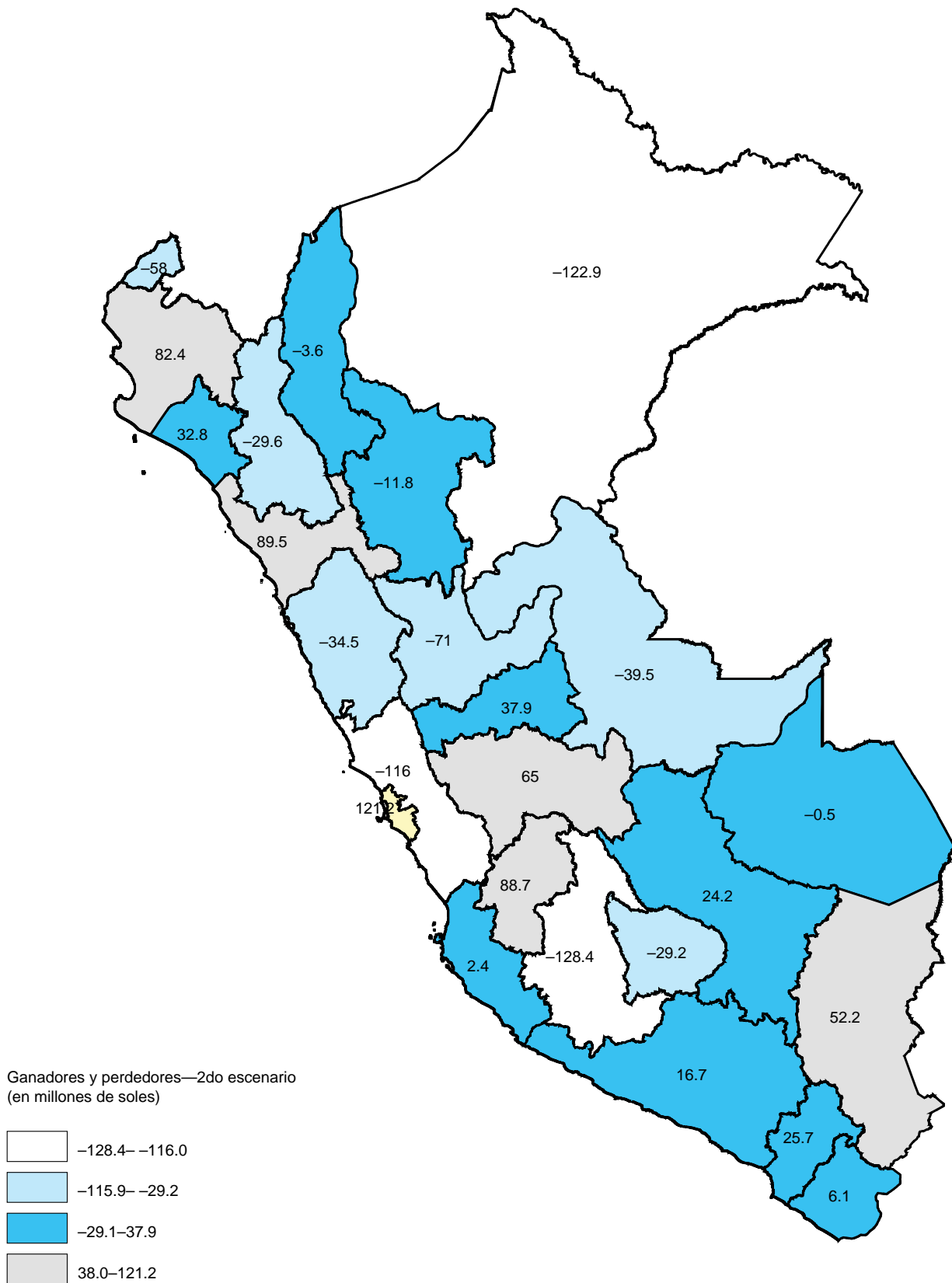
Fuentes: Ministerio de Finanzas y Ministerio de Agricultura. Cálculos del Banco Mundial.
Nota: Esta figura corresponde a la columna 3 en la Tabla 8. Lima Metropolitana (en amarillo) no es parte de esta simulación.

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)



Fuentes: Ministerio de Finanzas y Ministerio de Agricultura. Cálculos del Banco Mundial.
Nota: Esta figura corresponde a la columna 4 en la Tabla 8. Lima Metropolitana (en amarillo) no es parte de la simulación.

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)



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

Nota: Esta figura corresponde a la columna 5 en la Tabla 8. Lima Metropolitana (en amarillo) no forma parte de esta simulación.

Tabla 9: Regresiones simples de las transferencias actuales de recursos ordinarios bajo los escenarios uno y dos del PBI per cápita

Variables	(1) Recursos ordinarios actuales	(2) Mecanismo reformado de coparticipación de ingresos	(3) FONCOR reformado— 1er escenario	(4) FONCOR reformado 2do escenario
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
PBI per cápita	0,00324 (0,00345)	0,0122 (0)	-0,00899 (0,00726)	-0,00378 (0,00289)
Constante	444,3*** (53,41)	139,8 (0)	345,6*** (112,3)	226,7*** (44,74)
Observaciones	25	25	25	25
R-cuadrado	0,037	1,000	0,063	0,069

Errores estándares en paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

anterior a la reforma y solo se aplicará el incremento anual de los fondos cada año subsiguiente. El período de transición puede ser abierto o tener un plazo temporal específico.

Para analizar el impacto igualador de las reformas propuestas sobre las transferencias de recursos ordinarios y el FONCOR se presentan los resultados de las regresiones de la distribución regional per cápita de las transferencias de recursos ordinarios antes y después de las reformas con el PBI per cápita regional. La Tabla 9 muestra los resultados de la regresión de la distribución actual de las transferencias de recursos ordinarios y la distribución bajo los escenarios uno y dos con el PBI per cápita regional. La columna 1 muestra que la distribución actual de las transferencias de recursos ordinarios es bastante neutral con relación a la distribución regional del PBI per cápita. Este es también el caso para el escenario uno, en tanto la enmienda de la asignación se basa en las poblaciones regionales y el PBI regional per cápita, por lo que está muy relacionada con el PBI per cápita. Las transferencias del FONCOR bajo el escenario uno (columna 3) y el escenario dos (columna 4), parecen ser ligeramente redistributivas y progresivas, tal como lo indica el coeficiente negativo de regresión, aunque en

ninguno de los casos se trata de un coeficiente significativo en términos estadísticos. La fórmula FONCOR aparentemente más progresiva usada en este escenario podría fortalecer el impacto igualador de las reformas propuestas.

EL FONCOMUN

El conjunto de reformas propuestas para el FONCOMUN, que se exploran en este documento, busca aumentar su tamaño y cambiar su fórmula de distribución. Con respecto a este último aspecto, la nueva fórmula ha de incluir el criterio de la capacidad de generar ingresos, lo que debe reflejar tanto la capacidad de generar ingresos propios como otros flujos de recursos recibidos mediante transferencias (sin considerar las transferencias igualadoras). El FONCOMUN es un fondo tradicional de igualación financiado mediante el impuesto de promoción municipal, el cual consiste en una sobretasa de hasta 2 por ciento que se aplica al IGV recaudado por el gobierno central. Una alternativa para aumentar el tamaño del FONCOMUN consiste en aumentar la tarifa de la sobretasa y reducir la tasa del IGV nacional, manteniendo constante la carga tributaria del IGV. El pool de fondos del FONCOMUN también podría aumentarse mediante

la asignación, para ese propósito, de una parte, del fondo de recursos usados para todas las demás transferencias.

También se necesitan realizar ciertos ajustes a la fórmula de distribución del FONCOMUN.

En línea con las recientes reformas del FONCOR, el ajuste más obvio sería incorporar la capacidad de generar ingresos como uno de los criterios para la distribución de los recursos. En la actualidad, la fórmula de distribución solo considera las diferencias en las necesidades de gasto. Como la capacidad de generar ingresos incluiría los ingresos de las transferencias de ingresos de recursos ordinarios (aparte de la igualación), su inclusión ayudaría a corregir las desigualdades generadas por la distribución desigual de recursos provenientes de las industrias extractivas. Esto también requeriría la implementación de algunos ajustes en el uso legal de las transferencias de recursos. A la fecha, las transferencias provenientes de actividades extractivas son destinadas casi exclusivamente a las inversiones de capital; por ende, muchos de los gobiernos que reciben transferencias provenientes de actividades extractivas consideran al FONCOMUN como su única fuente de financiamiento para gastos recurrentes. La flexibilización de las reglas para usar estos recursos compensaría la potencial caída de los fondos del FONCOMUN que los gobiernos subnacionales experimentarían como consecuencia de incluir la capacidad de generar ingresos como un criterio adicional para el cálculo de la fórmula de distribución.

Un segundo ajuste comprendería la simplificación de la regla de las tres etapas de distribución del FONCOMUN.

La regla de distribución del FONCOMUN comprende tres etapas. En la primera etapa, el fondo nacional de recursos del FONCOMUN es distribuido entre las provincias (lo que incluye las municipalidades provinciales y distritales) según la población de la provincia y un criterio igualador representado por el índice de necesidades insatisfechas de servicios públicos. Las transferencias del FONCOMUN para cada provincia se dividen entre municipalidades provinciales (20 por ciento) y municipalidades distritales (80 por ciento). En una segunda etapa, el 80 por ciento de

las transferencias del FONCOMUN a las provincias que corresponden a las municipalidades distritales se asignan según tres factores: estatus rural, dimensiones territoriales y gerencia municipal. La ruralidad y las dimensiones territoriales son factores que habrían de determinar las necesidades de gasto, mientras que el tercer factor, gestión municipal, habría de estimular las mejoras en la gestión de las finanzas públicas. La ponderación de los tres factores es la siguiente: 85 por ciento para ruralidad, 5 por ciento para dimensiones territoriales y 10 por ciento para gerencia municipal. En la tercera etapa se realizan dos tipos de ajustes: el primer ajuste busca garantizar que las municipalidades distritales reciban un nivel mínimo de transferencias del FONCOMUN que corresponda a 8 unidades tributarias y, el segundo ajuste, corresponde a la cláusula de limitación de perjuicios (*hold harmless*), establecida durante la última reforma del FONCOMUN. Esta cláusula garantiza que las transferencias del FONCOMUN a cada distrito sean, al menos, iguales a la cantidad recibida en el 2009 (en un valor proporcional al del año en curso).

La complejidad de la regla de la distribución en tres etapas socava el esperado efecto igualador de la transferencia del FONCOMUN.

La aplicación de la primera y la segunda etapa podría hacer que dos distritos con poblaciones idénticas, con necesidades insatisfechas de servicios públicos, ruralidad, dimensiones territoriales y gestión municipal, reciban diferentes transferencias del FONCOMUN solo por el hecho de estar ubicadas en provincias que, a nivel agregado, tienen condiciones socioeconómicas distintas (población y necesidades insatisfechas). Aún más, la aplicación del nivel mínimo y de la cláusula de limitación de perjuicios (*hold harmless*) en la tercera etapa podrían distorsionar el efecto igualador buscado durante las dos etapas anteriores. De hecho, tras realizar los ajustes de asignación en el tercer nivel, es difícil garantizar que las asignaciones correspondientes a la primera y la segunda fase lleguen a mantenerse.

El siguiente escenario simula el efecto de una reforma en la fórmula del FONCOMUN para reflejar la capacidad fiscal de los gobiernos locales, especialmente al considerar los fondos de

las transferencias provenientes de actividades extractivas. La reforma propuesta solo alteraría la primera etapa de la metodología de distribución al incluir la capacidad fiscal agregada a nivel provincial como criterio adicional en la asignación inicial del fondo de recursos. Debe recordarse, tal como ha sido mencionado en líneas anteriores, que la metodología de distribución del FONCOMUN se basa en tres etapas: (i) el uso de un índice geográfico que combina la población y las necesidades insatisfechas de servicios públicos para determinar la distribución de recursos a través de las distintas provincias; (ii) la ponderación de varios criterios adicionales para determinar la distribución de recursos asignados para cada provincia entre los distintos distritos comprendidos por las mismas; y (iii) el establecimiento de las cantidades mínimas que ha de recibir cada una. La nueva metodología propuesta se explica en el Apéndice 5.

El nuevo criterio se basa en un índice de capacidad fiscal ponderado a nivel provincial.

La capacidad fiscal se mide examinando la suma de todas las transferencias recibidas por las municipalidades en la provincia, lo que comprende las transferencias provenientes de actividades extractivas—sin considerar las del FONCOMUN—y los ingresos potenciales de fuentes propias. Los ingresos potenciales de fuentes propias se calculan mediante un análisis de regresión de los ingresos *per cápita* de fuentes propias de los gobiernos locales, tales como impuestos y tasas en el gasto de los hogares *per cápita* (que funciona como un aproximado para el ingreso *per cápita*).

La inclusión de la capacidad fiscal del gobierno local como un criterio de distribución altera significativamente la asignación de los fondos del FONCOMUN. En la Figura 23 se muestra la distribución geográfica de las transferencias actuales del FONCOMUN a nivel de las municipalidades distritales y provinciales para el año 2014. En la Figura 24 se observan los resultados de la simulación al usar la nueva distribución de los fondos del FONCOMUN en el 2014. La distribución geográfica de las ganancias y las pérdidas se muestra en la Figura 25.

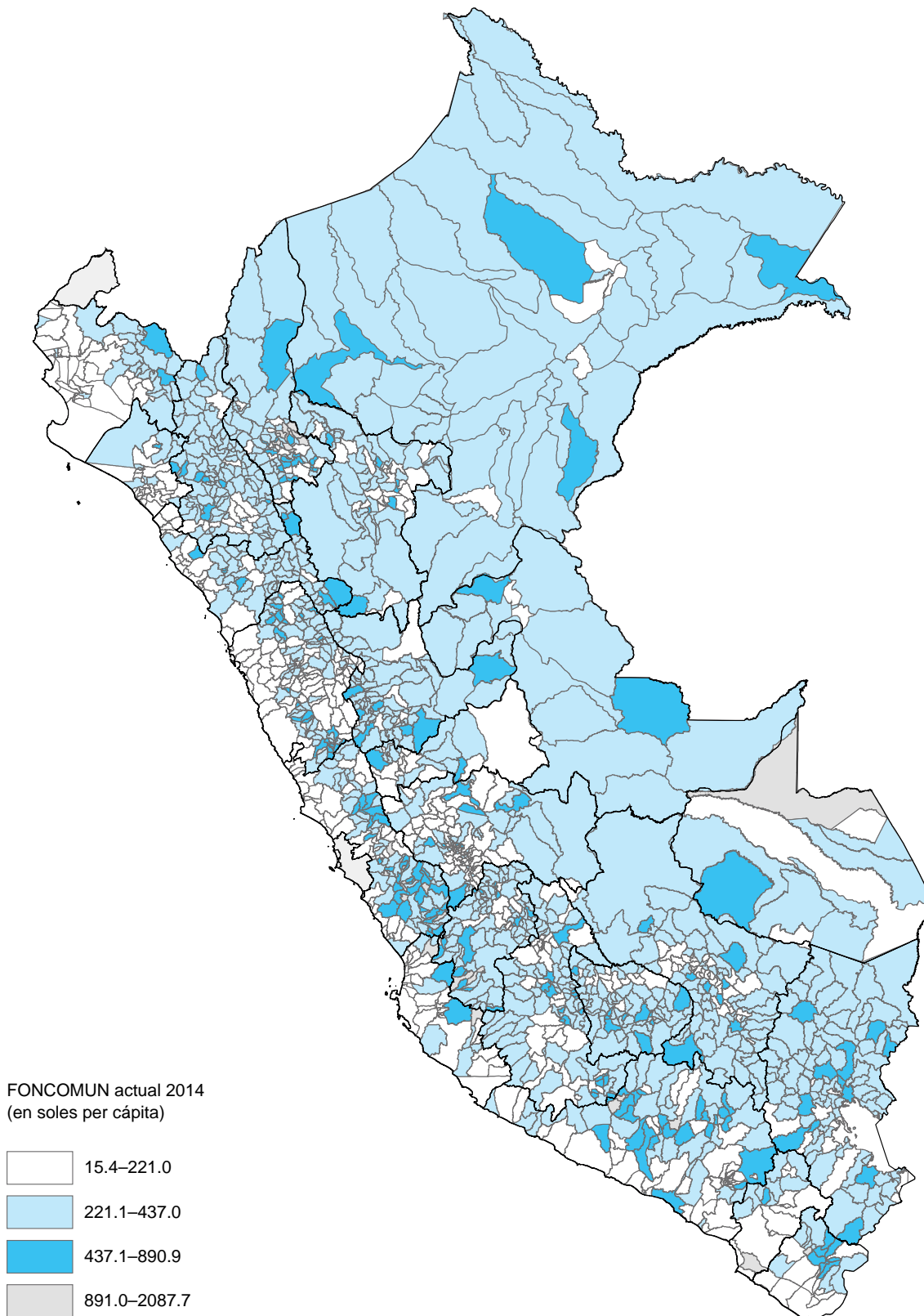
Las ganancias y las pérdidas derivadas de la reforma del FONCOMUN se limitan a

aproximadamente +/- 250 soles per cápita, lo que representa cerca del 16,6 por ciento del promedio de gasto per cápita local. Las ganancias y pérdidas fueron definidas sobre la base de una comparación de la asignación *per cápita* de la asignación de fondos del FONCOMUN para el año 2014 bajo la fórmula existente y bajo la nueva fórmula. De los 1.845 gobiernos locales incluidos en la simulación, 669 se clasificaron como en pérdida bajo la nueva fórmula. Los rangos de pérdidas oscilaron entre los 284 soles (la municipalidad distrital de Santa María del Mar en Lima Metropolitana), hasta los 0,005 (la municipalidad distrital de Sachaca en la región de Arequipa). Entre los perdedores estuvieron 118 municipalidades provinciales, con pérdidas que fueron desde los 280 soles (la municipalidad provincial de Jumbilla en la región de Amazonas), hasta los 0,6 soles (en la municipalidad provincial de Trujillo en la región La Libertad). Por otro lado, 1.176 gobiernos locales resultarían favorecidos bajo la nueva fórmula, con cantidades que irían desde los 0,06 soles (en la municipalidad distrital de Surquillo en Lima Metropolitana), hasta los 314 soles (en la municipalidad distrital de Rosa Panduro en la región de Loreto). Entre las municipalidades provinciales que se habrían beneficiado de la nueva fórmula, las ganancias fueron de los 0,9 soles (en la municipalidad provincial de Contamana en la región de Loreto), hasta los 242 soles (en la municipalidad provincial de Lima). Unas 35 de las 43 municipalidades ubicadas en Lima Metropolitana enfrentarían pérdidas bajo la nueva fórmula; entre las cuales se incluyen las municipalidades de Santa María del Mar y la municipalidad distrital de Comas (con pérdidas de -3 soles). De las 8 municipalidades de la Lima metropolitana que resultarían beneficiadas bajo la nueva reforma, 7 municipalidades verían ganancias de menos de 3,09 soles, aunque la municipalidad provincial de Lima tendría una ganancia de 242 soles.

El efecto igualador de las reformas propuestas al FONCOMUN es menor que el del FONCOMUN actual.

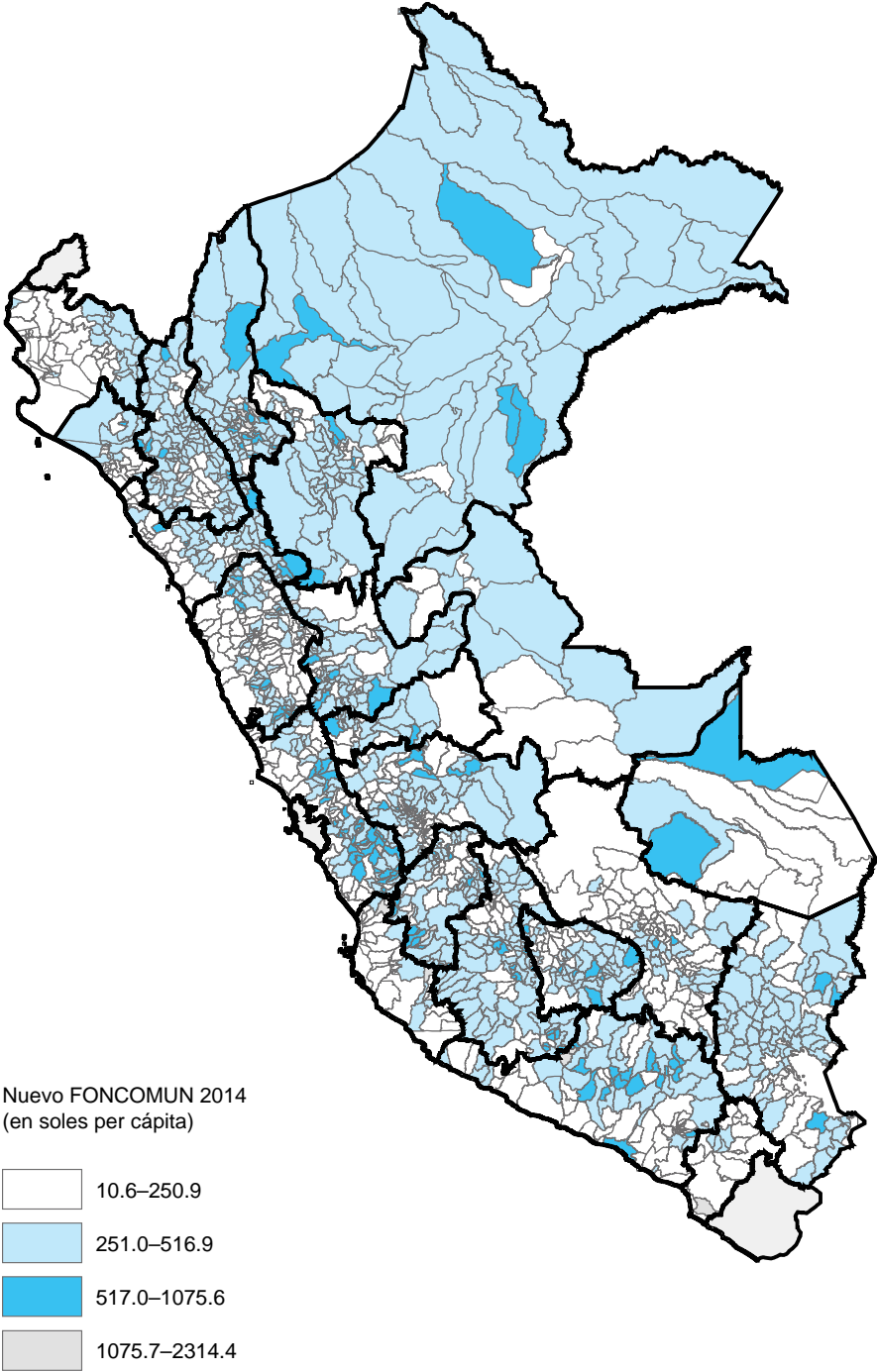
Esto se demuestra mediante la regresión de la distribución regional de las transferencias del FONCOMUN *per cápita* antes y después de las reformas propuestas al fondo (FONCOMUN), con la variable del gasto municipal de los hogares *per cápita*. Según puede observarse en la Tabla 10, la redistribución implícita de las transferencias

Figura 23: Distribución geográfica de las transferencias del FONCOMUN actual (en soles per cápita)



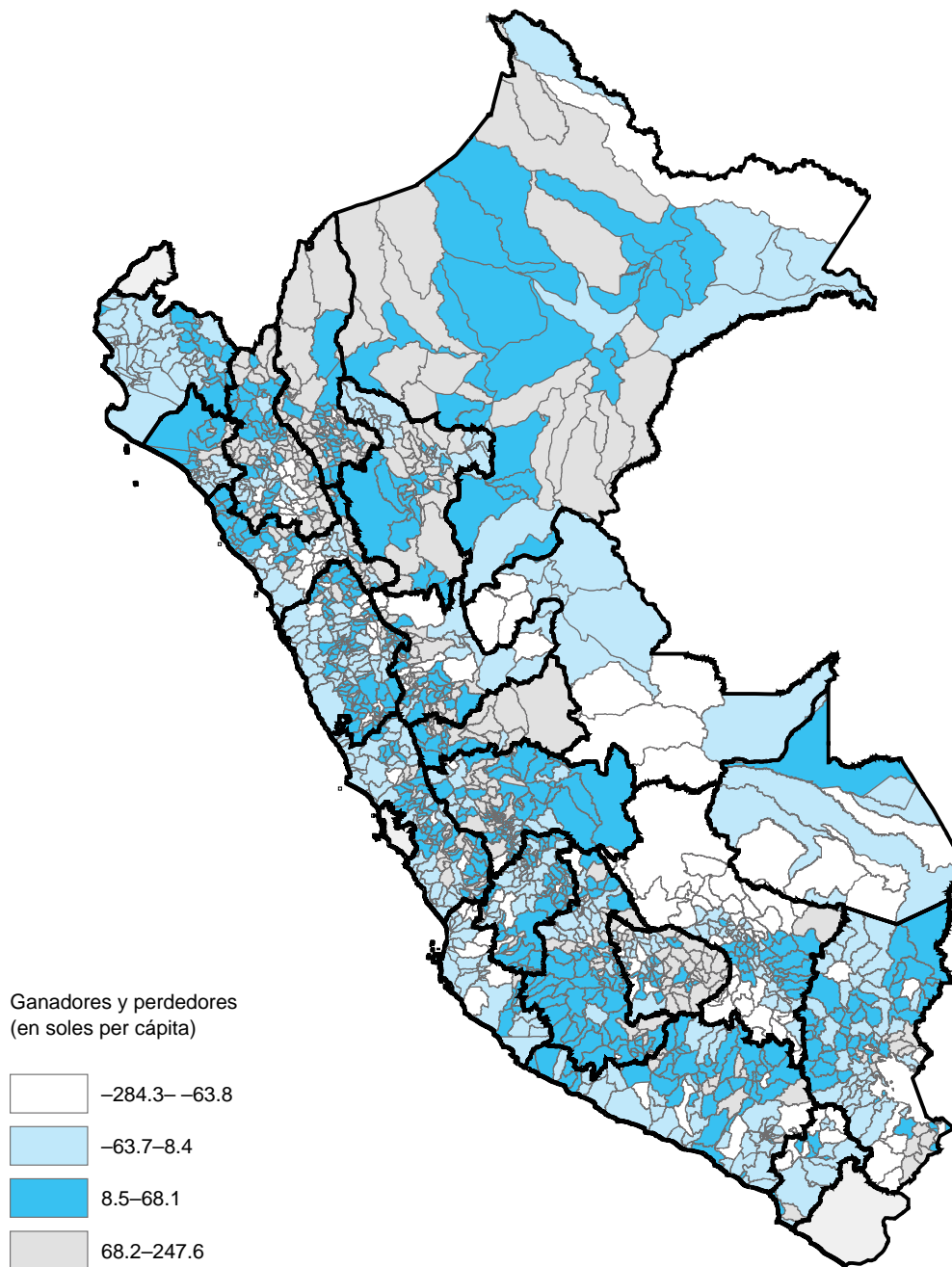
Fuentes: Ministerio de Finanzas y Ministerio de Agricultura. Cálculos del Banco Mundial.

Figura 24: Distribución geográfica de los cambios propuestos en las transferencias del FONCOMUN (en soles per cápita)



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

Figura 25: Ganancias y pérdidas relativas con los cambios propuestos en las transferencias del FONCOMUN (en soles per cápita)



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

Tabla 10: Regresiones simples de las transferencias del FONCOMUN sobre el gasto de los hogares per cápita

Variables	FONCOMUN actual	FONCOMUN reformado (con fórmula ajustada)
Gasto de los hogares pc_2013	-0,282*** (0,0277)	-0,261*** (0,0279)
Constante	421,1*** (12,27)	398,6*** (12,35)
Observaciones	1,845	1,845
R-cuadrado	0,053	0,045

Errores estándares en paréntesis

*** p<0,01; ** p<0,05; * p<0,1

Fuente: Cálculos de Funcionarios del Banco Mundial.

actuales del FONCOMUN es levemente más alta que la que resultaría de la reforma propuesta.

La ausencia de un efecto redistributivo, luego de introducir un indicador de capacidad fiscal en la fórmula del FONCOMUN, evidencia la necesidad de complementar esta reforma con la simplificación de la regla actual de las tres etapas de distribución. De hecho, el efecto igualador del FONCOMUN no solo es socavado por la falta de criterio de capacidad fiscal, sino principalmente por la complejidad de la regla de las tres etapas, la cual trata de manera distinta a distritos con características similares, define transferencias mínimas del FONCOMUN y, eventualmente, trabaja para preservar los criterios de distribución y los resultados de acuerdos anteriores. De hecho, es poco lo que puede cambiarse en términos de redistribución de recursos si no se logran flexibilizar las mínimas cláusulas de las transferencias en la tercera etapa de la fórmula distributiva.

La redistribución ha de ser gradual y sin imponer cambios drásticos en los presupuestos municipales. Una reforma cabal del FONCOMUN debe evitar los cambios drásticos en los recursos disponibles para las municipalidades provinciales y distritales. Esto puede alcanzarse mediante la adopción de una estrategia de transición para articular una implementación progresiva del nuevo sistema en un período de tres a cinco años. Sin embargo, la cláusula de limitación de perjuicios (*hold harmless*) no es ni requerida ni deseable.

Un Fondo de Estabilización para las Transferencias Provenientes de Actividades Extractivas

La creciente proporción de las transferencias provenientes de actividades extractivas en los presupuestos de los gobiernos regionales y locales, aunada a las variaciones en los precios de los commodities (materias primas), ha hecho que los ingresos subnacionales sean menos predecibles, lo que podría afectar la continuidad de la prestación de servicios a nivel local. Ante las crecientes obligaciones de gasto y las limitaciones en la capacidad de impulsar recursos de fuentes propias, las finanzas de los gobiernos regionales y locales se han visto afectadas por la caída de las transferencias provenientes de actividades extractivas, lo que se ha compensado mediante el aumento de las transferencias provenientes del gobierno central. La actual caída de los precios de los commodities (materias primas) ha dejado en evidencia cuán expuestos están los gobiernos subnacionales, lo que permite reconsiderar el rol de las transferencias provenientes de actividades extractivas en las finanzas públicas subnacionales. El impacto fiscal de la caída de los precios de los commodities (materias primas) en los presupuestos de los gobiernos subnacionales podría, además, reducir la resistencia anticipada a las reformas orientadas a la redistribución de las transferencias provenientes de actividades extractivas.

Desde una perspectiva de gestión de riesgos, se recomienda que las autoridades equilibren los riesgos entre los distintos niveles del gobierno mediante el incremento del porcentaje de ingresos volátiles destinado al gobierno central y la garantía de un flujo más estable de ingresos fiscales para los gobiernos subnacionales.

El gobierno central está más preparado para enfrentar los efectos de la volatilidad de ingresos, ya que dispone de un gran número de herramientas de para aumentar los ingresos fiscales. Además, el acceso del gobierno central a los mercados crediticios lo capacitaría para atenuar los choques exógenos. Los gobiernos subnacionales, que cuentan con menor número de fuentes de ingresos y su acceso a los mercados crediticios es limitado, se beneficiarían mucho más de fuentes de renta más estables. Los gobiernos subnacionales se verían beneficiados por una reducción en el peso de las transferencias recibidas provenientes de actividades extractivas, si fueran compensadas por los mecanismos expandidos de coparticipación de ingresos tributarios. Esto los ayudaría a balancear los riesgos, siendo el gobierno central el que recibiría el porcentaje más grande de los ingresos más riesgosos.

Las autoridades nacionales estuvieron tomando medidas para estabilizar los ingresos fiscales de los gobiernos subnacionales a los efectos de atenuar la reciente caída en las transferencias provenientes de actividades extractivas.

La respuesta de las autoridades del gobierno central ante la caída de las transferencias provenientes de actividades extractivas ha sido la de compensar a los gobiernos regionales y locales mediante el aumento de otras transferencias que han fungido como mecanismos de estabilización. Entre el 2012 y el 2014, el gobierno central aumentó significativamente las transferencias de recursos ordinarios a los gobiernos regionales, así como también aumentó otras transferencias corrientes a los gobiernos locales.⁴⁴ De hecho, como los gobiernos locales fueron los más afectados por la caída de las transferencias provenientes

de actividades extractivas, el gobierno central los autorizó para retirar los balances de las transferencias provenientes de actividades extractivas no usados acumulados en los años anteriores.⁴⁵ Por ende, los balances acumulados de las transferencias provenientes de actividades extractivas han funcionado como un fondo de facto de estabilización de ingresos, en tanto las ganancias acumuladas durante el período de precios crecientes de los *commodities* (materias primas), están siendo utilizadas para compensar la fuerte caída de los ingresos en la industria extractiva.

Teniendo en consideración que ya se han adoptado medidas para estabilizar los ingresos subnacionales, el establecimiento de un Fondo de Estabilización para las transferencias provenientes de actividades extractivas podría enfrentar menor resistencia política que la propuesta de centralización de las transferencias provenientes de actividades extractivas.

Como ha sido mencionado, las autoridades han usado los balances de las transferencias provenientes de actividades extractivas como un tipo de fondo de estabilización. No obstante, es necesario regular el funcionamiento de este mecanismo de estabilización. En primer lugar, deben definirse con claridad -y simplificarse- las reglas para la acumulación y retiro de los fondos. En segundo lugar, el fondo de estabilización subnacional ha de ser integrado al marco macro-fiscal y reflejado en la regla fiscal para los gobiernos subnacionales. En tercer lugar, el rol estabilizador del fondo propuesto podría ser fortalecido si las restricciones en el uso de las transferencias provenientes de actividades extractivas—que actualmente solo pueden destinarse al financiamiento de gastos de inversión y mantenimiento de infraestructura—se flexibilizara. Esto permitiría que los recursos desembolsados provenientes del fondo se

44 La transferencia de recursos ordinarios a los gobiernos regionales aumentó en un 23 por ciento en términos reales entre el 2012 y el 2014.

45 Estas operaciones se clasificaron como “venta de activos” (los balances no usados de las transferencias de recursos), y crecieron en 750 millones de soles, lo que equivale a un incremento de más del 100 por ciento en términos reales entre el 2012 y el 2014. Así se compensó parcialmente la caída de 1.500 millones de soles en ingresos del canon (o la caída del 25 por ciento en términos reales) que tuvo lugar en el mismo período.

asignaran a una gama más amplia de gastos. En cuarto lugar, en tanto la regla de distribución para las transferencias provenientes de actividades extractivas entre los gobiernos regionales y locales se basa en la propiedad independiente de recursos, los recursos del fondo de estabilización deberían contener cuentas individuales separadas. En quinto lugar, es necesario establecer una política de transparencia y profesionalidad de inversión para el uso de los saldos de las transferencias provenientes de actividades extractivas.

El Fondo de Estabilización para las Transferencias provenientes de actividades extractivas podría basarse en las siguientes reglas de acumulación y retiro. El 30 por ciento del producto de las transferencias provenientes de actividades extractivas se acumula en los fondos,⁴⁶ siempre que el precio actual del *commodity* correspondiente (materia prima) supere el nivel promedio observado entre el 2004–2014. Asimismo, el 10 por ciento del balance acumulado en el fondo es retirado en caso de que el precio actual del fondo correspondiente sea menor que el nivel promedio observado entre el 2004–2014.

Se ha elaborado una simulación para comprender el efecto estabilizador del instrumento propuesto de un fondo de estabilización para el período 2012–2014 basado en reglas de acumulación y retiro (mencionado anteriormente). La figura 26 y la Tabla 11 muestran cómo el fondo de estabilización, basado en diferencias entre los precios actuales y promedios, puede atenuar la volatilidad de las transferencias provenientes de actividades extractivas recibidas de los gobiernos locales y regionales. La volatilidad se reduce para las cuatro fuentes más importantes de ingresos por recursos (gas, petróleo, minería y regalías mineras). La volatilidad del total de los ingresos por recursos se reduce en aproximadamente un 20 por ciento.

Las reglas automáticas de acumulación y retiro garantizarían un flujo estable de recursos y, a su vez, facilitarían la continuidad en la prestación de servicios por parte de los gobiernos regionales y locales. Si bien las reglas que controlan la entrada de recursos podrían reducir su disponibilidad en momentos de subida de precios, las reglas de retiro podrían ayudar a evitar los cortes de gasto que suelen requerirse para equilibrar el presupuesto cuando no hay fondos de estabilización.

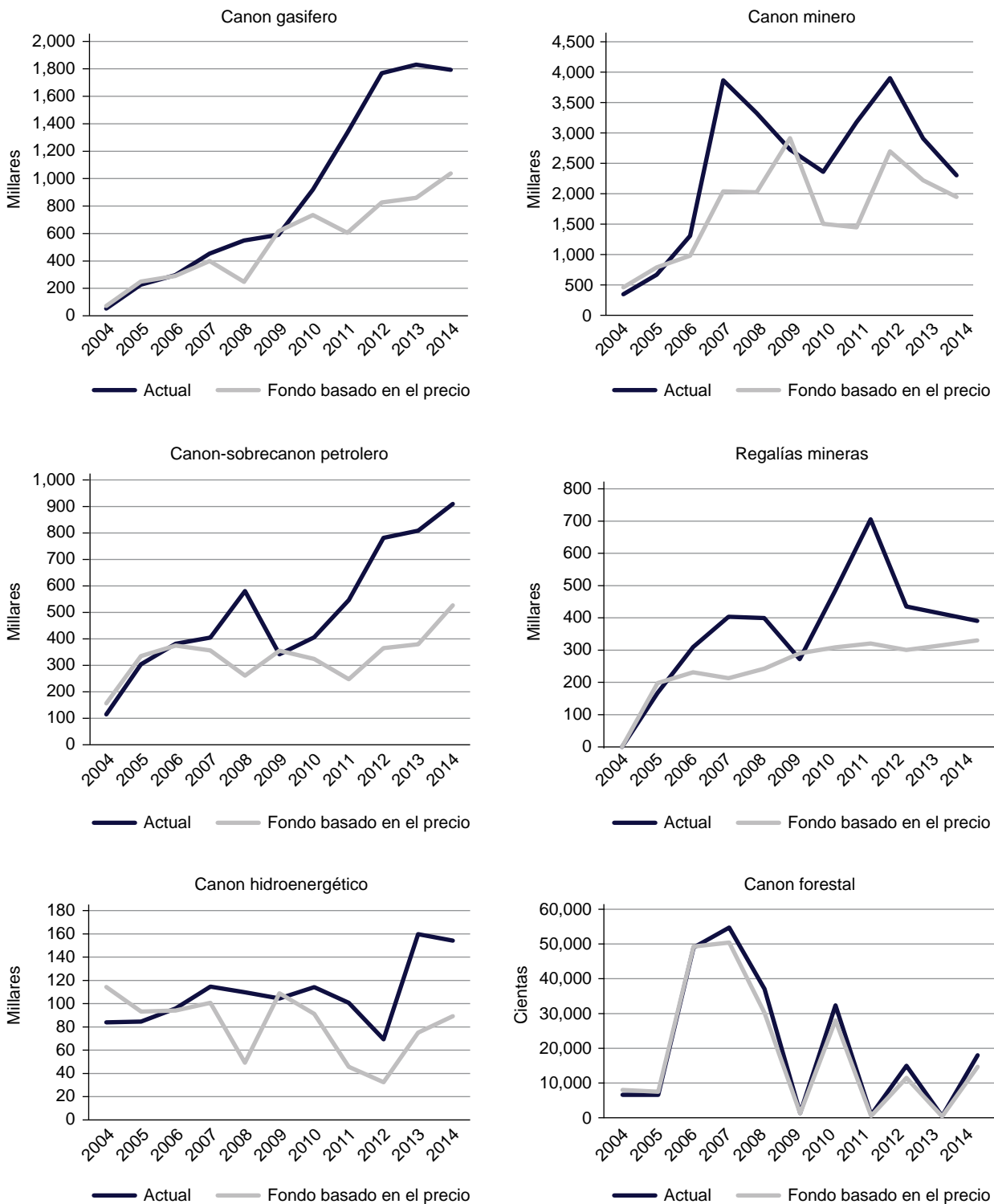
Tabla 11: Transferencias anuales de recursos, escenario actual y con el fondo de estabilización, 2004–14 (en millones de soles para el 2007)

	Flujos actuales			Flujos simulados		
	Promedio	Desviación estándar	Coefficiente de variación	Promedio	Desviación estándar	Coefficiente de variación
Gas	802	675	0,84	490	308	0,63
Canon minero	2.460	1.210	0,50	1.707	775	0,45
Petróleo	467	244	0,52	316	94	0,30
Regalías mineras	359	180	0,50	242	95	0,40
Hidro-poder	104	28	0,27	80	27	0,39
Forestal	2,1	1,9	0,98	1,8	1,7	0,98
Total	4.242	2.056	0,48	2.879	1.135	0,39

Fuentes: MEF y cálculos del Banco Mundial.

46 Deberían conformarse 7 fondos de estabilización, uno para cada tipo de ingreso por recurso: minería, sector gasífero, petróleo, hidrocarburos, pesca y regalías mineras.

Figura 26: Transferencias anuales de recursos: escenario actual y con el fondo de estabilización, 2004–2014 (en millones de soles para el 2007)



Fuentes: MEF y cálculos del Banco Mundial.

