

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

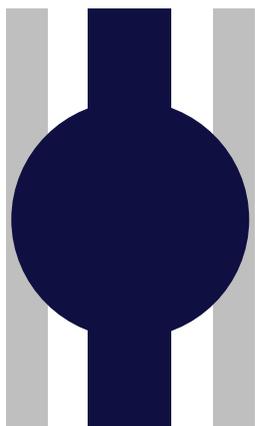
Tabla 11: Transferencias anuales de recursos, escenario actual y con el fondo de estabilización, 2004-14 (en millones de soles para el 2007)	58
Tabla 12: Nuevo índice de distribución de recursos ordinarios.	67
Tabla 13: Índice de distribución FONCOR.	71
Tabla 14: Regresión LOGIT probabilística	73
Tabla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

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

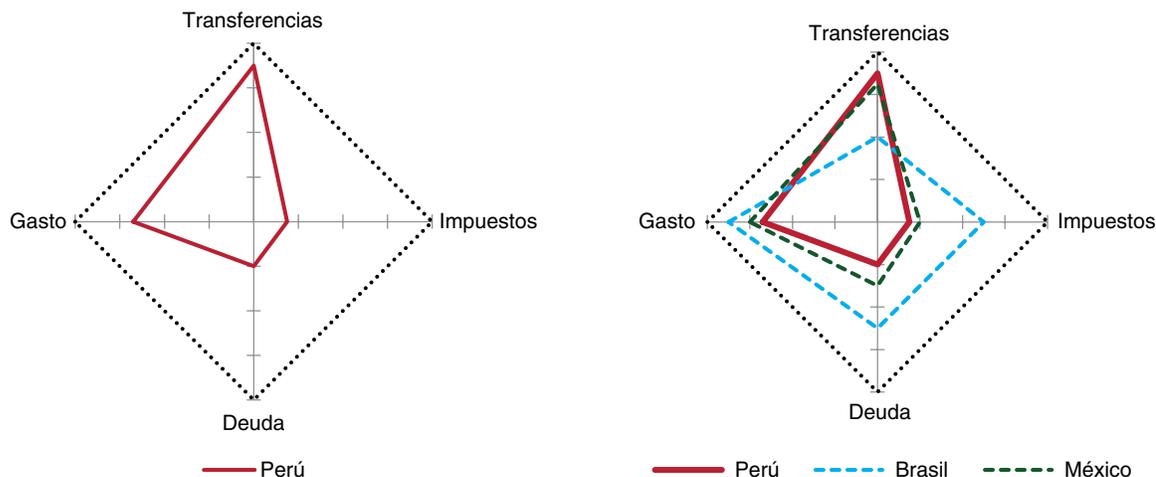
menos desarrolladas del país donde, en algunos casos, las transferencias financian más del 95 por ciento del gasto. Dadas las limitaciones de acceso a los mercados crediticios y las severas restricciones existentes, los préstamos de los gobiernos locales y regionales son limitados, aunque se han estado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

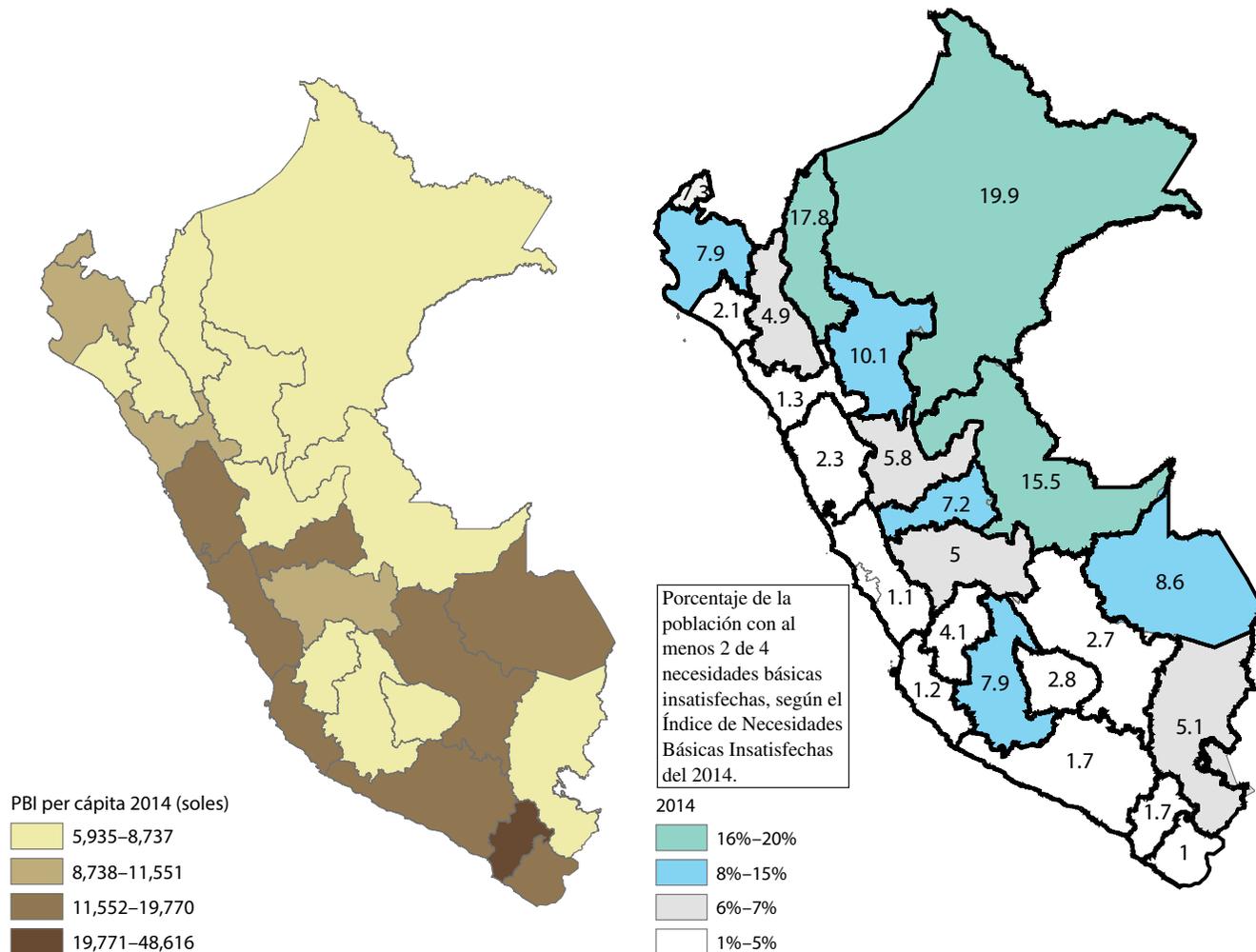
Las transferencias provenientes de actividades extractivas (canon, sobrecanon y regalías) exacerbando los desequilibrios fiscales horizontales. Estos ingresos se distribuyen según su punto de

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.

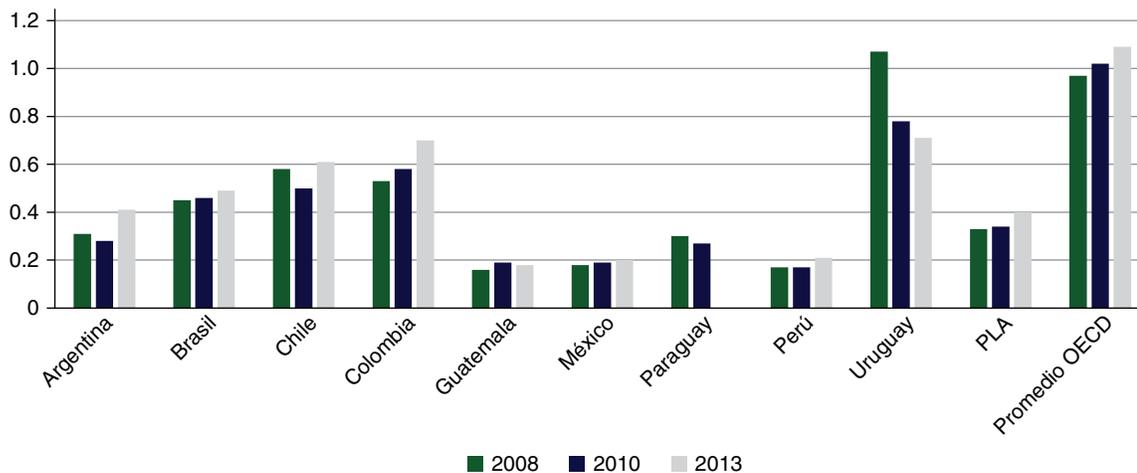
Nota: El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas estima el porcentaje de la población que carece de acceso a servicios básicos de agua, saneamiento, educación y un ingreso básico de subsistencia.

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 realizargastos 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.

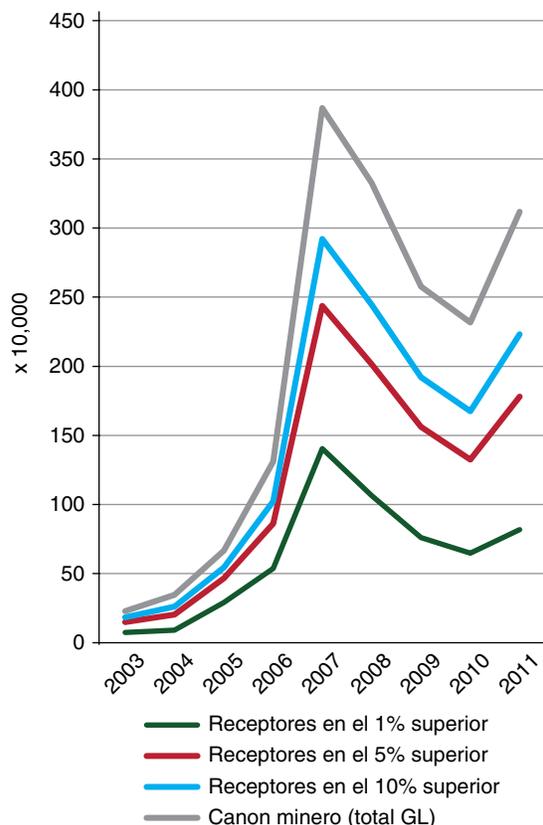
Transferencias intergubernamentales

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)



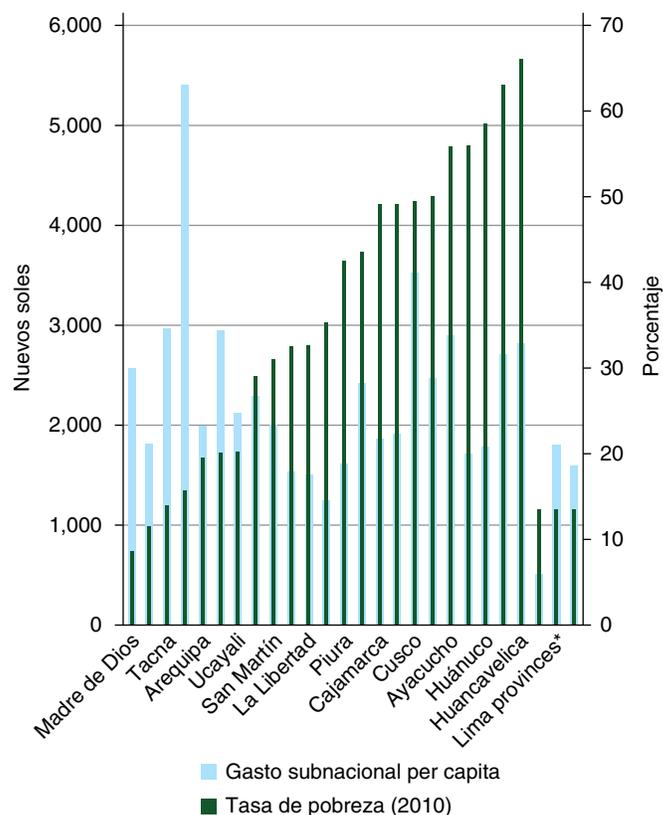
Fuente: Banco Mundial, 2015.

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 igualdad, 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.

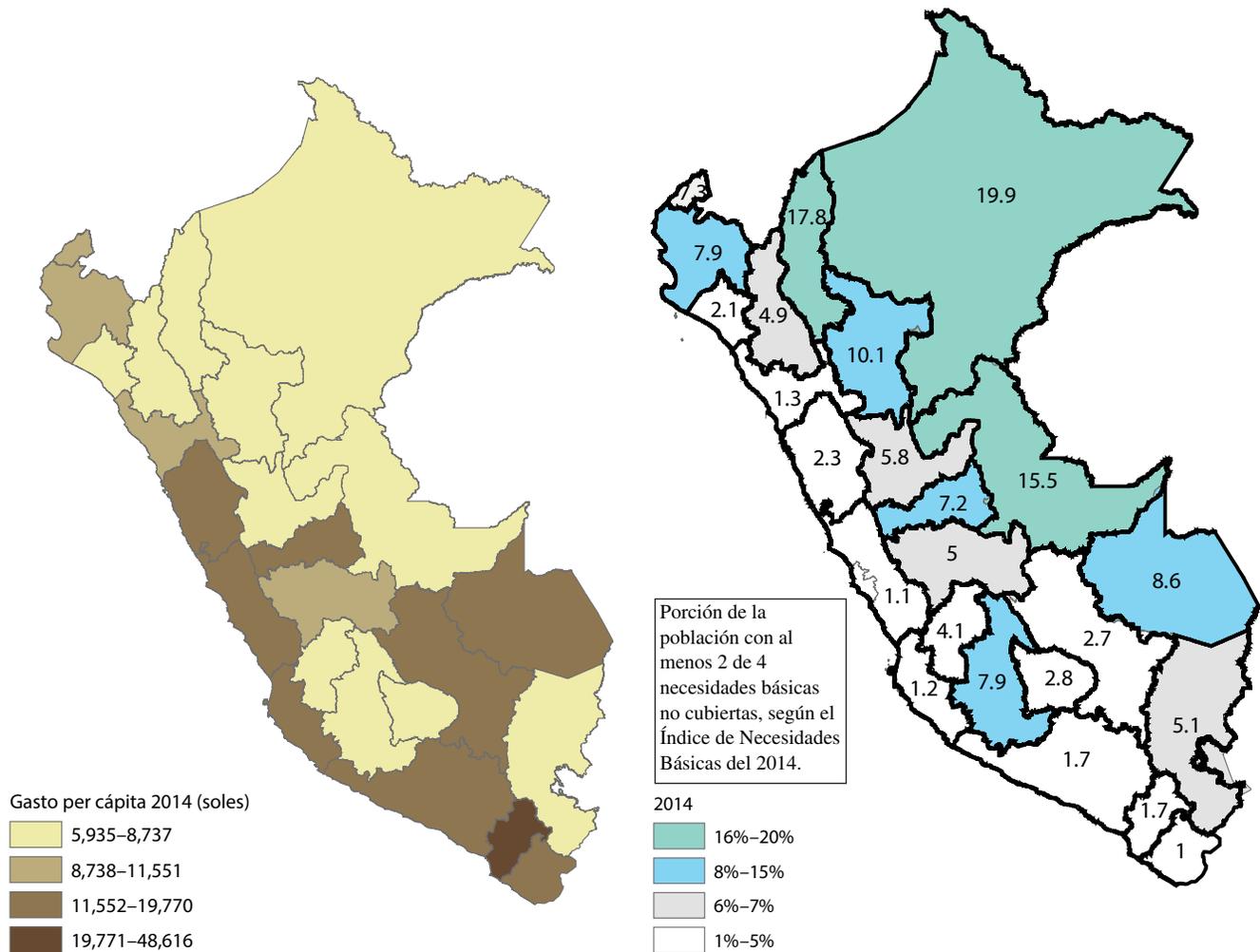
Las grandes disparidades fiscales entre las regiones continúan siendo reflejadas en la distribución desigual de los bienes y servicios públicos básicos. Si bien las transferencias intergubernamentales son diseñadas para movilizar los recursos fiscales de las regiones más ricas a las menos favorecidas, 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.



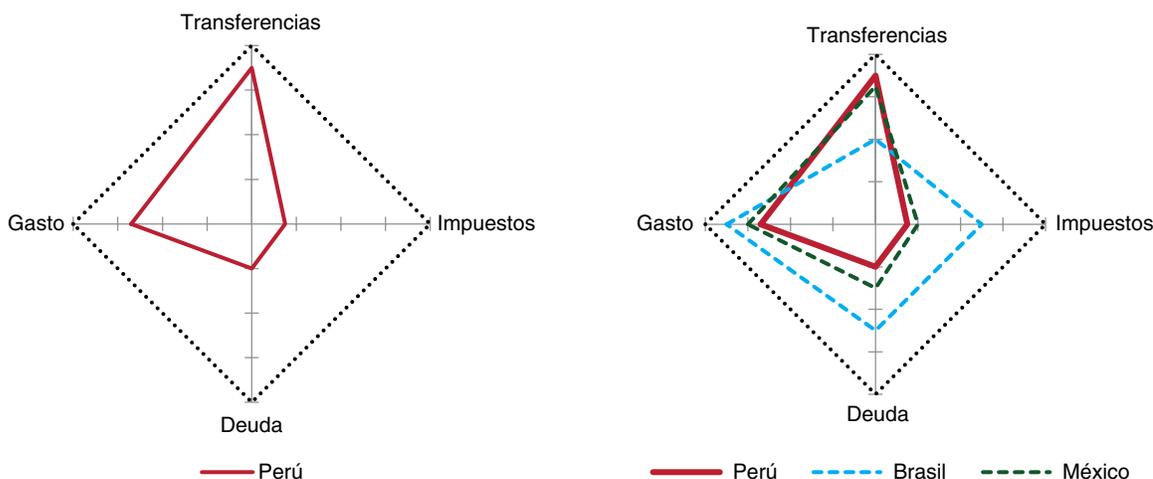
El Panorama de la Descentralización Fiscal en Perú

El sector público de Perú está conformado por el gobierno nacional, 26 gobiernos regionales¹¹ y 1.845 municipalidades (195 son municipalidades provinciales y el resto distritales). El marco de la descentralización fiscal está constituido por las leyes, las reglas y las instituciones que asignan las responsabilidades de gasto e ingreso a los tres niveles de gobierno. También incluye el sistema de transferencias intergubernamentales y los acuerdos fiscales que regulan el desempeño de los gobiernos locales y regionales y los préstamos por parte de las autoridades subnacionales.

Las tendencias de la descentralización fiscal en Perú resaltan la profunda asimetría entre la descentralización del ingreso y el gasto. El “diamante de la descentralización fiscal” presentado

en la Figura 2 muestra un marco analítico simple para evaluar las asimetrías actuales en el marco de la descentralización fiscal. El diamante refleja las cuatro dimensiones del manejo de las finanzas públicas: tributación, gasto, transferencias intergubernamentales y préstamos. En Perú, el gasto es mucho más descentralizado que la tributación. En consecuencia, las transferencias intergubernamentales son la fuente principal de financiamiento de los gobiernos locales y regionales. Debido al acceso reducido a los mercados crediticios y las restricciones a los préstamos, los gobiernos regionales y locales tienen pocas alternativas para financiar sus responsabilidades de gasto. Esto los hace fuertemente dependientes de las transferencias intergubernamentales.¹²

Figura 2: Diamante de la descentralización fiscal

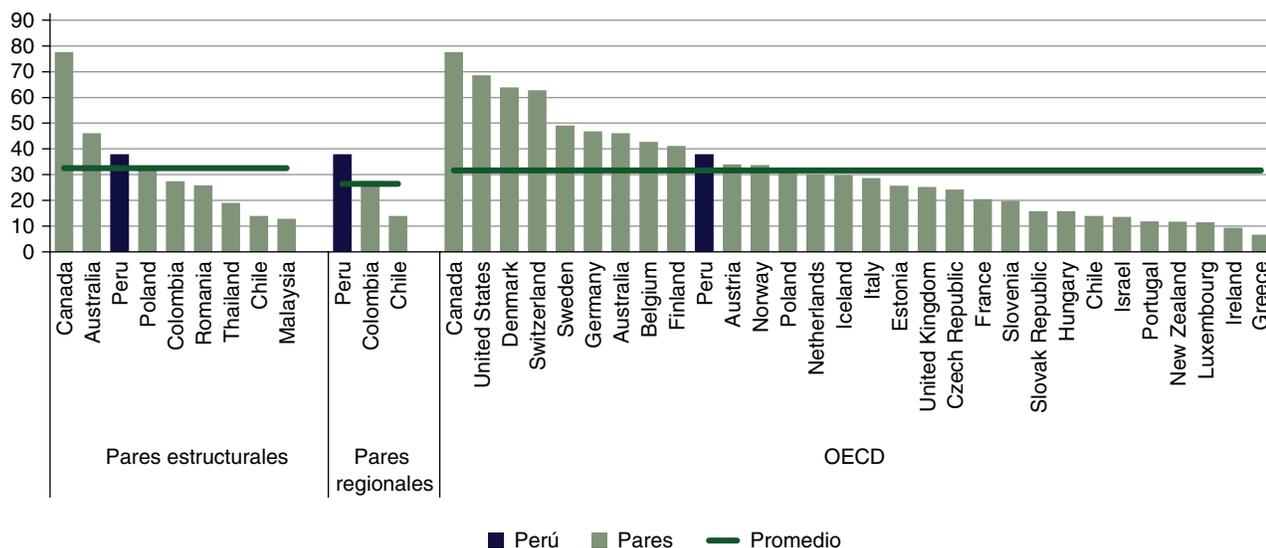


Fuente: Funcionarios del Banco Mundial

11 Esto incluye la Provincia Constitucional del Callao y la Municipalidad Metropolitana de Lima.

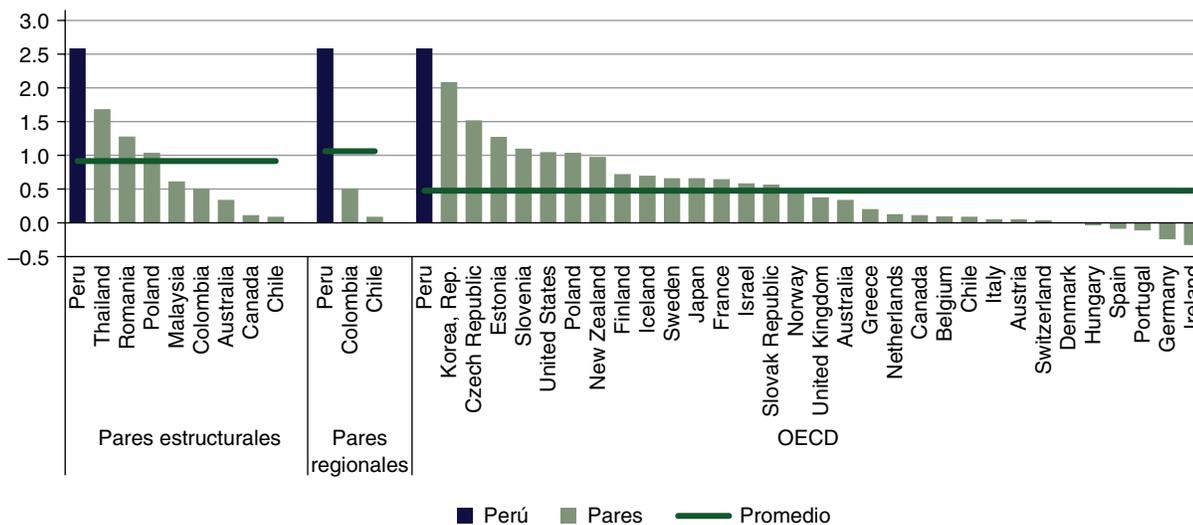
12 En el 2014, la relación de la deuda y el PBI de los gobiernos regionales fue del 0.45 por ciento.

Figura 3: Gasto subnacional como parte del gasto total gubernamental 2012



Fuentes: Bases de datos del FMI, el GFS y la OECD.

Figura 4: Inversión pública de los gobiernos locales como parte del PBI: Perú y los países comparables, 2012



Fuente: Base de datos del FMI, el GFS, 2014

La descentralización del gasto ha avanzado rápidamente en los últimos años. Durante la última década, se ha transferido la responsabilidad de la prestación de servicios claves como educación y salud a los gobiernos regionales, mientras que las municipalidades son las encargadas de implementar el grueso de las inversiones en infraestructura. Los gobiernos regionales y locales representan casi el 40 por ciento de la totalidad del gasto primario (Figura 3) y cerca del 70 por ciento de la totalidad del gasto. Los gobiernos regionales

y locales han llevado a cabo el 47 y el 23 por ciento de las inversiones, respectivamente. De hecho, los gobiernos locales invierten mucho más que sus pares (Figura 4). En consecuencia, la eficiencia del gobierno subnacional es crítica para la calidad de la prestación de los servicios públicos y, en especial, para la provisión de infraestructura pública.

En contraste, la tributación permanece altamente centralizada. El gobierno nacional recauda más del 90 por ciento del total de los ingresos fiscales y los

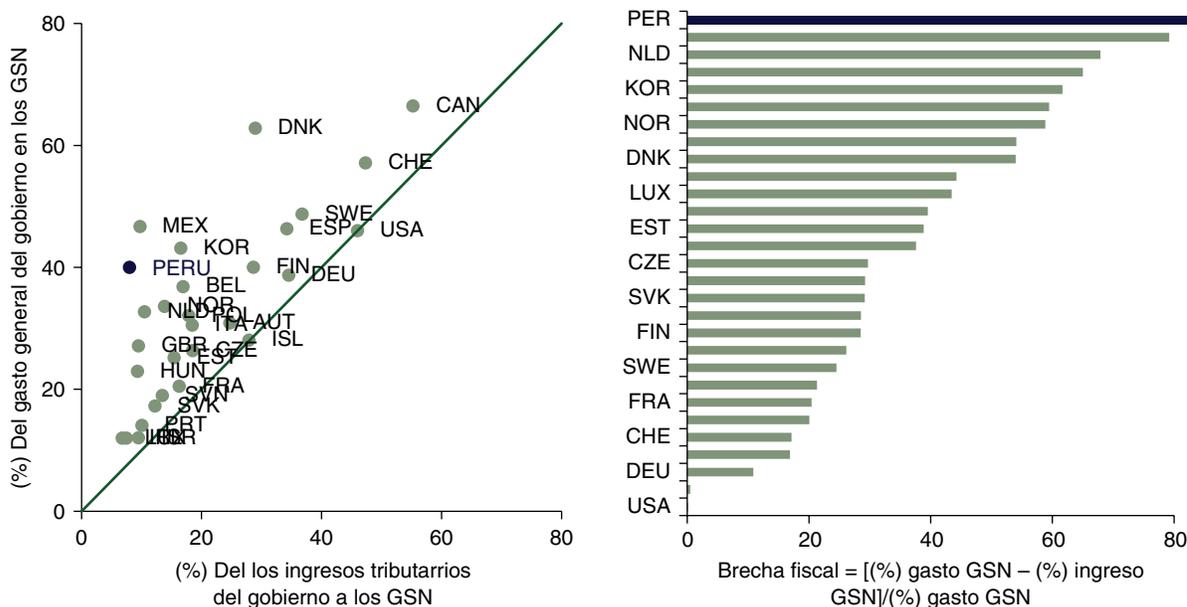
gobiernos subnacionales se caracterizan, dentro del proceso de descentralización, por presentar una baja tasa de recaudación tributaria. Los impuestos y otros ingresos propios representan menos del 1 por ciento del PBI y financian menos del 10 por ciento de la totalidad de los gastos subnacionales. Los gobiernos regionales se apoyan en las tasas y otros flujos de ingresos de origen no tributario, para compensar sus bajos ingresos fiscales. Los gobiernos locales tienen la potestad de recaudar ciertos impuestos prediales, pero estos ingresos son modestos y la eficiencia recaudatoria es muy baja.

Esta asimetría entre los ingresos concentrados y el gasto descentralizado—conocida como la brecha fiscal vertical—es común en otros esquemas de descentralización a nivel mundial y no representa necesariamente un problema significativo. En principio, puede no ser otra cosa que un efecto benigno de los esfuerzos para reducir las distorsiones económicas asociadas con la tributación o las economías de escala en materia de administración tributaria, en tanto una autoridad central de recaudación podría estar mejor posicionada para recaudar los impuestos sobre ingresos personales y corporativos, al igual que ciertos impuestos indirectos. Mientras tanto, el gasto público tiende a ser más efectivo cuando

refleja las condiciones y las prioridades locales. En consecuencia, podría ser más eficiente recaudar el grueso de los ingresos tributarios a nivel nacional y luego transferir los recursos a los gobiernos subnacionales para financiar los gastos a nivel local. Sin embargo, el que los gobiernos subnacionales logren elevar la recaudación de ingresos de fuentes propias, podría promover la eficiencia de gasto, pues se fortalecería el control y la rendición de cuentas de los contribuyentes. A la luz de este intercambio, el equilibrio entre la tributación subnacional y las transferencias intergubernamentales podrá variar de país a país, según la eficiencia relativa de la recaudación tributaria centralizada y la efectividad de la descentralización en la prestación de servicios.

Perú sufrió una excesiva profundización de la brecha fiscal vertical, lo que plantea importantes desafíos. Los gobiernos subnacionales en Perú ejecutan cerca del 40 por ciento de la totalidad del gasto público y recaudan cerca del 10 por ciento de los ingresos tributarios—de hecho, el país tiene la brecha fiscal más grande entre los países que integran la OECD (Figura 5). Las pronunciadas brechas fiscales verticales pueden reducir la calidad del gasto y socavar la disciplina fiscal. Si bien es difícil determinar con precisión la brecha fiscal óptima para cada país, estudios recientes

Figura 5: Brecha fiscal vertical: Perú y los países de la OECD



Fuentes: OECD y Banco Mundial.

indican que las brechas fiscales muy agudas, o la baja recaudación de ingresos propios por parte de los gobiernos subnacionales, reduce los incentivos para la eficiencia de gasto. En ese sentido, y dada la profunda brecha fiscal de Perú, el incremento del porcentaje de ingresos tributarios recaudados por los gobiernos subnacionales podría elevar considerablemente la eficiencia del gasto público.

La aguda brecha fiscal vertical de Perú es agravada por una brecha fiscal horizontal similar, en tanto los niveles de gasto e ingreso varían significativamente entre las distintas regiones. Estas profundas brechas fiscales han derivado en un complejo conjunto de transferencias intergubernamentales. El sistema incluye transferencias sin fines específicos financiadas mediante mecanismos de coparticipación de ingresos, transferencias con fines específicos financiadas por medio del presupuesto nacional y acuerdos fiscales especiales para para financiar inversiones de infraestructura.

Durante los últimos años, tanto el tamaño como la composición de las transferencias intergubernamentales han cambiado sustancialmente. Como resultado del aumento de los ingresos fiscales por las industrias extractivas y la implementación de la agenda de descentralización en la segunda mitad del año 2000, las transferencias *per cápita* en el 2014 fueron aproximadamente tres veces más grandes que en el 2004. De hecho, la importancia de las transferencias con fines específicos—tanto para financiar gastos en sectores puntuales, como para financiar inversiones en infraestructura—han aumentado con relación a las transferencias sin fines específicos, lo que ha reducido la autonomía de los gobiernos subnacionales para asignar sus recursos según las preferencias locales y regionales.

Como todas las transferencias a los gobiernos regionales tienen fines específicos, la autonomía de estos gobiernos se ve restringida. Éstas comprenden los recursos ordinarios, los cuales habían sido transferidos previamente del presupuesto del gobierno central a las direcciones regionales de sus ministerios competentes, pero que ahora son transferidos directamente a los presupuestos de los gobiernos regionales

y asignados a funciones descentralizadas específicas. Igualmente, también incluyen el Fondo de Compensación Regional (FONCOR), una transferencia de recursos de capital distribuida según las necesidades de inversión y los criterios de capacidad fiscal, y la fracción correspondiente del canon, que asciende al 20 por ciento. El canon es la participación de los gobiernos subnacionales del impuesto a la renta por actividades extractivas, correspondiente al 50 de su recaudación. Un 5 por ciento adicional, se destina a las municipalidades de la región. Las transferencias provenientes de actividades extractivas son distribuidas según el principio de derivación y asignadas a proyectos de infraestructura e inversión (Tabla 1).

Las transferencias a los gobiernos locales han aumentado significativamente en los últimos años. Los gobiernos locales reciben recursos fiscales de tres fuentes principales. La primera es el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), una transferencia de ingreso compartido sin fines específicos financiada por un 2 por ciento de la sobretasa del IGV. Los recursos del FONCOMUN son distribuidos entre todas las municipalidades según los criterios igualadores que reflejan sus necesidades fiscales y garantizan que tengan los ingresos adecuados para ejecutar sus funciones angulares. La segunda fuente la constituyen las transferencias provenientes de actividades extractivas. Las municipalidades reciben el 75 por ciento del canon, y al igual que sucede con las transferencias a los gobiernos regionales, estos recursos son distribuidos según el principio de derivación y son designados para inversiones de infraestructura. La tercera fuente es una transferencia condicional para la modernización de las municipalidades. Si bien los gobiernos locales también reciben transferencias de recursos ordinarios, las cantidades son mucho más pequeñas que las transferidas a los gobiernos regionales.¹³

13 Otras transferencias intergubernamentales a los gobiernos regionales y locales incluyen el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), el cual provee transferencias compartidas para las inversiones en infraestructura y la prestación de servicios sociales, y el Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM), que se distribuye igualmente sobre la base de la derivación y financia inversiones de infraestructura social básica y ambiental en las regiones y las municipalidades afectadas por el mayor proyecto del sector hidrocarburos a nivel nacional.

Tabla 1: Transferencias intergubernamentales en el Perú

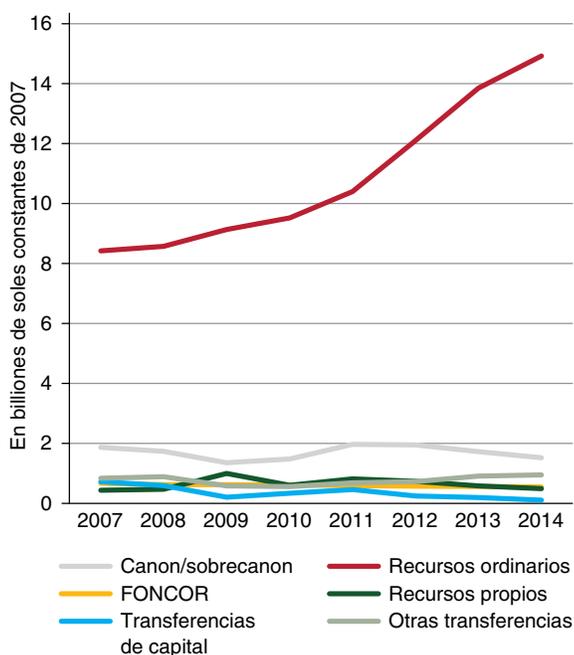
Fondo	Tamaño (% del PBI)	Criterios de distribución	Uso	Fórmula de distribución
Transferencias a los gobiernos regionales				
Recursos ordinarios)	3,19	Descentralización de Finanzas	Designada para la prestación de servicios	No
FONCOR	0,12	Igualación basada en las necesidades fiscales/ capacidades fiscales	Designada para inversión	Sí
Ingresos por recursos (canon y sobrecanon)	0,35	Principio de derivación	Designada para Inversión	Sí
Transferencias a los gobiernos locales:				
FONCOMUN	0,85	Igualación basada en necesidades fiscales	General	Sí
Ingresos por recursos (canon y sobrecanon)	1,07	Principio de derivación	Designada para Inversión	Sí
Programa de incentivos a la mejora municipal	0,00	Transferencia basada en resultados (recaudación de impuestos)	Mejorar la administración pública	No
Recursos ordinarios	0,07	Negociación	Designada a usos específicos	No
Transferencias a gobiernos locales				
FONIPREL	0,007	Selección competitiva de proyectos de inversión	Designada para inversión	No
FOCAM	0,08	Principio de derivación	Designada para inversión	Sí

Fuentes: Funcionarios del MEF y el Banco Mundial

Los gobiernos regionales y locales dependen ampliamente de las transferencias intergubernamentales. Esta dependencia ha aumentado a lo largo del tiempo, con la intensificación de las necesidades de gasto de los gobiernos locales y su limitada capacidad para generar ingresos por fuentes propias. La evolución reciente de los ingresos del gobierno regional (Figura 6) revela un aumento continuo del porcentaje de recursos ordinarios transferidos por el gobierno central, los cuales subieron del 65 por ciento de los ingresos de los gobiernos regionales en el 2007, al 80 por ciento en el 2014 (Figura 7). Mientras tanto, la caída global de los precios de los *commodities* (materias primas) forjó a que las transferencias

provenientes de actividades extractivas bajaran de un 15,4 por ciento de los ingresos de los gobiernos regionales en el 2007, a un 9 por ciento en el 2014. Del mismo modo, el estancamiento del financiamiento para las transferencias de capital del FONCOR hizo que se redujera progresivamente su participación en los ingresos del gobierno regional. No obstante, las transferencias provenientes de actividades extractivas del canon constituyen un importante componente del presupuesto en las regiones productoras de recursos, tales como Áncash, Cusco, Loreto y Piura; mientras que, en otras regiones no productoras, las transferencias provenientes de actividades extractivas representan más del 85 por ciento de los ingresos del gobierno regional.

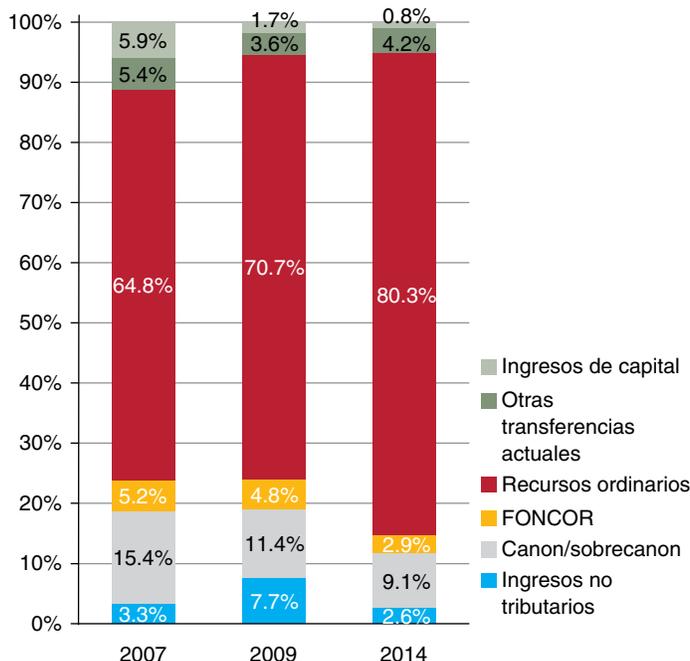
Figura 6: Evolución del ingreso de los gobiernos regionales (en billones de soles constantes de 2007)



Fuentes: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Cálculos del Banco Mundial.

Si bien la estructura de ingresos de los gobiernos locales suele ser más equilibrada, también es cierto que estos niveles de gobierno son altamente dependientes de las transferencias provenientes del gobierno central. Esta dependencia se intensificó durante los años 2000, cuando aumentaron las transferencias provenientes de actividades extractivas. El porcentaje de las transferencias provenientes de actividades extractivas naturales en el ingreso total del gobierno local subió de un 14 por ciento en el 2007, a un 35 por ciento en el 2009; aun cuando la reciente caída de los precios de los commodities (materias primas) en el 2014, hizo que este porcentaje decayera al 31 por ciento en el 2014 (Figura 8). La volatilidad inherente a los ingresos por recursos y su creciente importancia fiscal ha hecho aún más impredecibles los presupuestos de los gobiernos locales. Las transferencias del FONCOMUN han representado cerca de un cuarto del ingreso gubernamental desde el 2004 (Figura 9), no obstante, sus ingresos por fuentes propias cayeron de un 34 por ciento del total de ingresos

Figura 7: Estructura del ingreso de los gobiernos regionales, 2007-2014

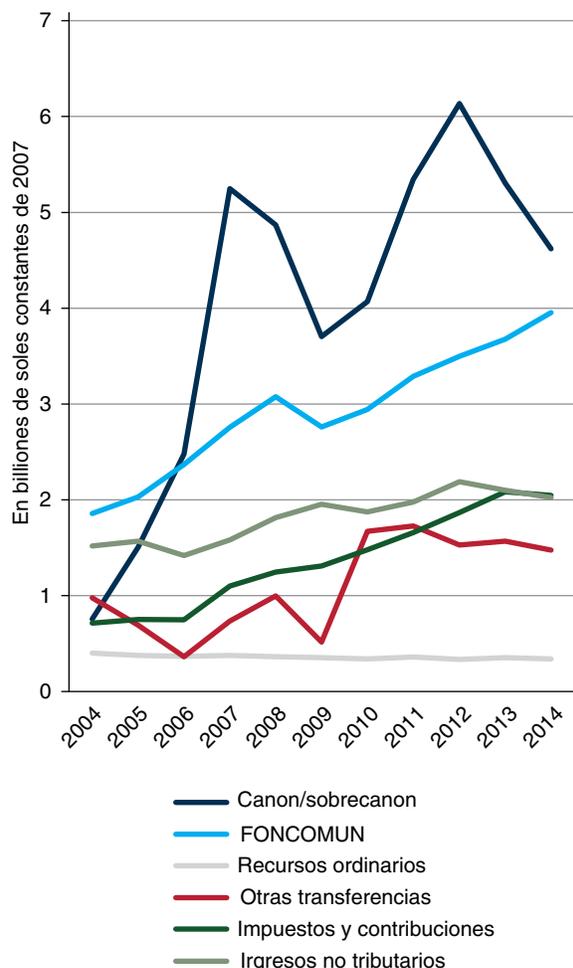


Fuentes: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Cálculos del Banco Mundial.

en el 2007 a un 26 por ciento en el 2014. Sin embargo, estos números enmascaran disparidades regionales significativas. Las municipalidades en las regiones productoras de recursos son muy dependientes de las transferencias provenientes de actividades extractivas, mientras que las municipalidades en regiones no productoras son igualmente dependientes de las transferencias del FONCOMUN. Empero, en las distintas regiones del territorio nacional, las fuentes de ingresos tributarios por recursos propios representan por lo general menos del 5 por ciento de los ingresos totales. Solo las municipalidades ubicadas dentro del área de la gran Lima metropolitana generan sumas significativas de ingresos por fuentes propias.

La evolución de los ingresos por concepto del canon ha sido determinante tanto para la distribución horizontal y vertical de los recursos fiscales como para los patrones de ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales. El rápido incremento de las transferencias

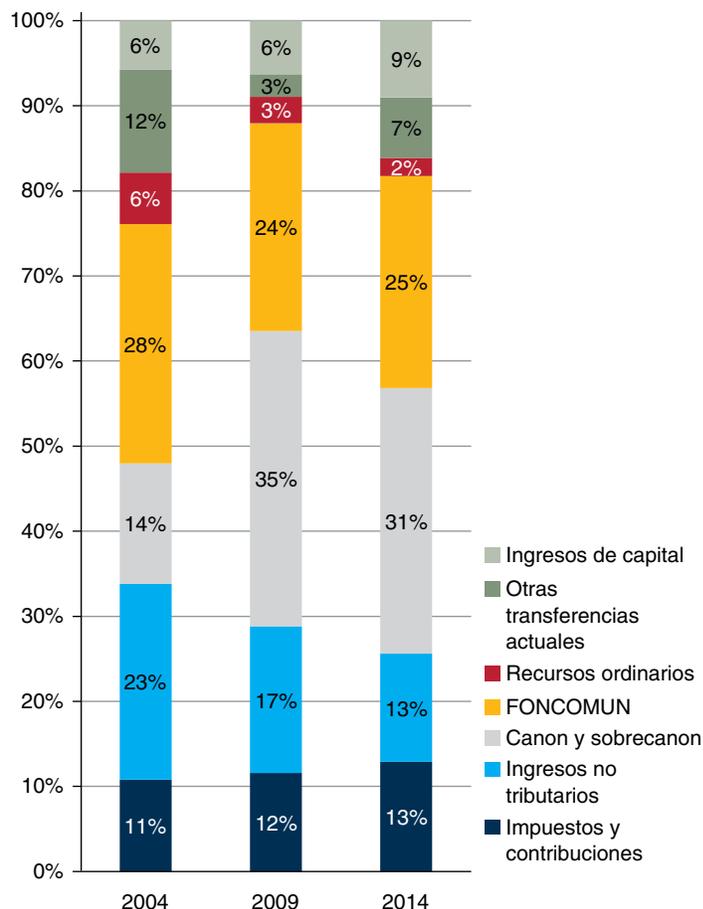
Figura 8: Evolución de los ingresos de los gobiernos locales (en billones de soles para el 2007)



Fuentes: Ministerio de Economía y Finanzas, cálculos de los funcionarios del Banco Mundial

provenientes de actividades extractivas impulsó una descentralización de los fondos fiscales no planificada y, probablemente, temporal. Este proceso no fue el resultado de la reasignación de las bases tributarias a los niveles más bajos del gobierno, no debe entenderse como un indicador del crecimiento de la capacidad de generar ingresos de los gobiernos subnacionales ni tampoco forma parte de un plan estratégico orientado a financiar la descentralización de la prestación de servicios. Aún más, la creciente dependencia de los gobiernos subnacionales de las transferencias provenientes de actividades extractivas los hizo más vulnerables a las variaciones exógenas, lo que podría estar socavando la calidad del gasto subnacional.

Figura 9: Estructura del ingreso de los gobiernos locales, 2007-14



Fuentes: Ministerio de Economía y Finanzas, cálculos de los funcionarios del Banco Mundial

Las transferencias intergubernamentales han tenido un éxito parcial en la reducción de los desequilibrios fiscales.

Las transferencias igualadoras son usadas para reducir las diferencias entre los gobiernos locales y regionales debido a su mayor o menor capacidad de generar ingresos propios. Los ingresos tributarios financian ambos, las transferencias ordinarias de recursos y las transferencias del FONCOMUN. En su mayoría, estos ingresos son recaudados en las regiones del país que cuentan con un mayor desarrollo económico y luego son distribuidos entre las regiones menos desarrolladas según sus características demográficas y socioeconómicas.

La importancia creciente de las transferencias provenientes de actividades extractivas ha

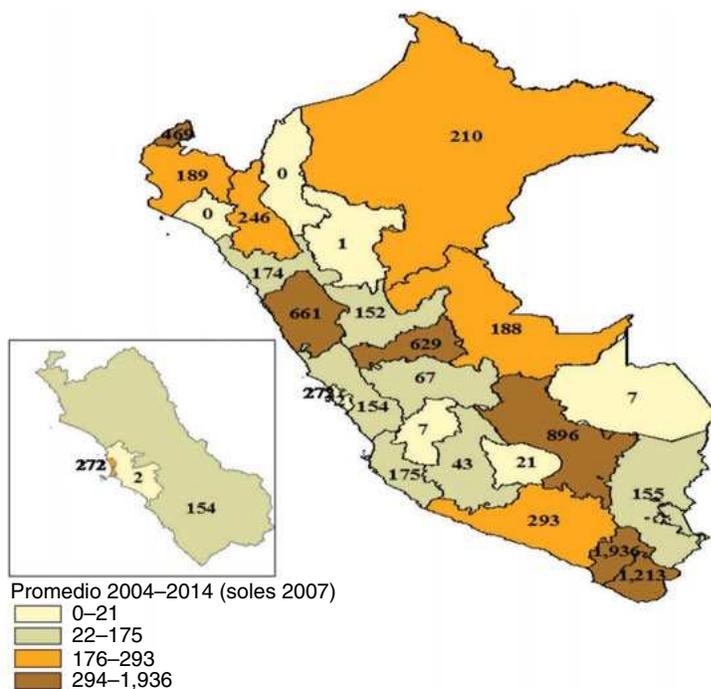
debilitado el efecto igualador del sistema general de transferencias intergubernamentales. Las transferencias provenientes de actividades extractivas han beneficiado desproporcionalmente a un pequeño número de gobiernos locales y regionales en las áreas ricas en recursos (Figura 10). Además, los criterios de asignación para transferencias de recursos ordinarios y las transferencias del FONCOMUN no reflejan otros flujos de ingresos, por lo que áreas más ricas también reciben transferencias igualadoras, independientemente de su ingreso total. La transferencia del FONCOR es la única que considera los ingresos por recursos, pero su valor relativamente modesto contrarresta su potencial efecto igualador. Cinco de las 26 regiones administrativas del país reciben al menos el 50 por ciento de las transferencias provenientes de actividades extractivas. De hecho, solo la región de Cusco recibe el 25 por ciento de tales ingresos.

reciben el grueso de las transferencias provenientes de actividades extractivas. Por ejemplo, más del 25 por ciento de las transferencias del canon por ingresos mineros en el 2011 fueron destinadas a las municipalidades ubicadas en el uno por ciento superior.¹⁴ Las reglas de distribución también benefician de manera desproporcional a las municipalidades distritales, las cuales reciben más del 50 por ciento de las transferencias provenientes de actividades extractivas en cada una de las regiones en las que están ubicadas las industrias extractivas. Como resultado, las municipalidades provinciales más ricas gastan 80 por ciento más *per cápita* que sus contrapartes más pobres, mientras que las municipalidades distritales más ricas gastan hasta 250 veces más que las municipalidades distritales menos favorecidas (Tabla 2).

La desigualdad fiscal es más pronunciada a nivel municipal, debido a que las municipalidades

Si bien el endeudamiento subnacional ha crecido considerablemente en los últimos años, el stock de deuda subnacional sigue siendo modesto,

Figura 10: Transferencias provenientes de actividades extractivas per cápita a los gobiernos regionales y locales (promedio anual en soles del 2007)



Fuentes: MEF y cálculos realizados por funcionarios del Banco Mundial.

14 Erman, 2015.

Tabla 2: Gastos per cápita en las municipalidades provinciales y distritales (en soles del 2007)

	2005	2008	2011	2014
Máximo	1.793	2.530	3.449	4.625
Municipalidad provincial	Purús (Ucayali)	Jorge Basadre—Locumba (Tacna)	Jorge Basadre—Locumba (Tacna)	Jorge Basadre—Locumba (Tacna)
Mínimo	20	34	40	62
Municipalidad provincial	Ascope (La Libertad)	Ascope (La Libertad)	Ascope (La Libertad)	Ascope (La Libertad)
Coefficiente de variación	1,27	1,35	1,2	1,09
Número de municipalidades provinciales	188	195	195	195
Máximo	5.447	17.378	29.657	26.342
Municipalidad distrital	El Algarrobal (Moquegua)	Ilabaya (Tacna)	Ilabaya (Tacna)	Ilabaya (Tacna)
Mínimo	43	87	87	102
Municipalidad distrital	San Pedro (Puno)	Sauce (San Martín)	San Juan de Miraflores (Lima)	Comas (MML.)
Coefficiente	1,05	1,31	1,31	1,18
Número de municipalidades distritales	1.548	1.632	1.634	1.639

Fuente: MEF (Ministerio de Economía y Finanzas).

por lo que todavía no constituye un riesgo macroeconómico. Los gobiernos subnacionales han optado por los préstamos para cubrir el incremento de gastos, en un contexto de disminución de los montos de las transferencias provenientes de actividades extractivas (dada la caída internacional de los precios de los commodities) y restricciones para generar ingresos propios. Producto de ello, el saldo pendiente de la deuda subnacional pasó de un 0,17 por ciento del PBI en el 2007 a 0,42 por ciento en el 2016.

Ciertas prácticas de endeudamiento de los gobiernos locales, tales como las demoras en el pago a los proveedores y a las agencias del gobierno central, deben ser revisadas. Gran parte de la deuda financiera del gobierno regional pertenece al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Otras deudas están conformadas por pagos atrasados a proveedores privados, el sistema nacional de pensiones y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), en

el marco del esquema de financiamiento de “obras por impuestos”.¹⁵ Cuando esas deudas se suman a la deuda financiera, el total de la deuda pendiente subnacional puede alcanzar el 4 por ciento del PBI, según los estimados preliminares del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Si bien la deuda subnacional no parece ser una fuente de riesgo sistémico general, algunos gobiernos regionales y municipales se han endeudado considerablemente. En algunos casos, los niveles de deuda sobrepasan el 100 por ciento de los ingresos anuales de los gobiernos subnacionales y podrían requerir la adopción de programas de ajuste fiscal para asegurar la sostenibilidad de la deuda en el largo plazo.

¹⁵ Esta nueva modalidad de préstamo es cada vez más común entre los gobiernos locales. Bajo un acuerdo de obras por impuestos, los proveedores privados construyen obras de infraestructura pública local como una forma de reducir su carga tributaria con el gobierno central. Esta carga tributaria luego es transferida al gobierno local, donde la SUNAT es un ente acreedor.



Hacia el Fortalecimiento de los Acuerdos Interinstitucionales para la Descentralización

El marco institucional para la descentralización fiscal de Perú está incompleto. El procedimiento de consolidación de los gobiernos regionales entró en una fase de estancamiento luego del establecimiento de los gobiernos regionales y la descentralización gradual de las funciones administrativas producto de las crecientes transferencias intergubernamentales. Si bien la ley de descentralización fiscal incluyó un generoso mecanismo de coparticipación de ingresos que destinaba el 50 por ciento del impuesto a la renta nacional y del IGV a los gobiernos macro-regionales, las autoridades regionales, recientemente elegidas, temieron que el establecimiento de los gobiernos macro-regionales implicara un sacrificio de la autoridad política regional. Simultáneamente, el gobierno central mostró reticencias ante la posibilidad de transferir la mitad de sus principales flujos de ingresos (impuesto a la renta e IGV) a los gobiernos macro-regionales. Finalmente, las autoridades locales pueden haber visto poco beneficiosa la creación de un nivel intermedio de gobierno, en tanto eso podría reducir su control sobre la prestación de servicios, además de la posibilidad de tener que compartir una parte de los recursos transferidos por el gobierno central.

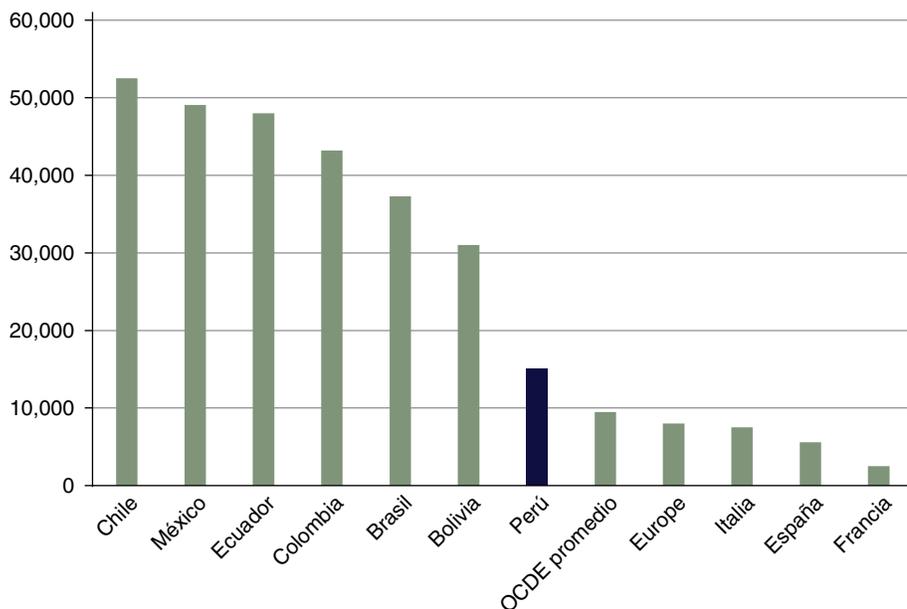
El fracaso en el establecimiento de los gobiernos macro-regionales paralizó el proceso de descentralización en distintos frentes. En primer lugar, dejó a las autoridades regionales, como único nivel intermedio de gobierno, aun cuando no estuvieron diseñadas para asumir ese rol. En segundo lugar, retrasó la descentralización de los ingresos fiscales, en tanto el mecanismo de coparticipación de los ingresos provenientes

del impuesto a la renta y el IGV dependía de la conformación de las macro-regiones. En tercer lugar, retrasó el proceso de descentralización administrativa, en tanto los gobiernos regionales fueron vistos inicialmente como entidades transitorias que carecían de la capacidad de asumir completamente ciertas responsabilidades de gasto y las agencias del gobierno central se mostraron lentas y, en muchos casos, reticentes, a transferir sus funciones a los gobiernos regionales.

Como resultado de lo anterior, se adoptó un modelo de desconcentración administrativa, en lugar de un modelo planificado de descentralización.

En vez de aumentar directamente la autoridad de los gobiernos subnacionales, se les confirió a los ministerios sectoriales el control directo sobre todas las decisiones presupuestarias. En los últimos años, las direcciones regionales de los ministerios competentes se han incorporado a los gobiernos regionales y sus operaciones han sido financiadas por transferencias de recursos ordinarios provenientes del presupuesto del gobierno central.¹⁶ El resultado es un modelo híbrido de desconcentración y descentralización en el cual los ministerios y otras agencias del gobierno central conservan la autoridad sobre áreas claves de política que habrían sido descentralizadas inicialmente, como la educación, la salud pública y

¹⁶ La ley 28.926 del 2006 integró las direcciones sectoriales regionales en los gobiernos regionales en calidad de organismos regulares competentes.

Figura 11: Promedio del tamaño de la población municipal: Perú y algunos países comparables

Fuentes: Banco Mundial, OECD.

el manejo del agua.¹⁷ Adicionalmente, la mayoría de los recursos fiscales técnicamente descentralizados financian la remuneración del personal del sector público, sobre los que los gobiernos regionales tienen poca injerencia. En consecuencia, los gobiernos subnacionales se apoyan en las transferencias intergubernamentales, aun cuando tienen limitada autonomía para tomar decisiones en torno al gasto. Esto es perjudicial tanto para la rendición de cuentas como para la eficiencia del gasto a nivel regional.

La fragmentación de los gobiernos municipales debilita aún más las ganancias de eficiencia derivadas de la descentralización en la prestación de servicios. El promedio de las municipalidades en Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Chile duplica y hasta triplica la población promedio de las municipalidades del Perú (Figura 11). Esto se debe a la existencia de muchas municipalidades

pequeñas en el país. El cincuenta y siete por ciento de las municipalidades distritales del Perú tiene menos de 5.000 habitantes y cerca del ochenta por ciento cuenta con menos de 10.000,¹⁸ mientras que el cuatro por ciento tiene más de 50.000 (Tabla 3). La población promedio por municipalidad en Perú es comparable a la de los países altamente fragmentados o de altos ingresos en Europa, tales como Francia, Italia y España.¹⁹ No obstante, si bien las municipalidades en los países más ricos suelen tener bases tributarias relativamente fuertes y gobiernos locales eficientes, el grado de fragmentación municipal en Perú refleja los inadecuados recursos fiscales, los altos costos fijos administrativos y la incapacidad de apalancar economías de escala en la prestación de servicios. Por otro lado, las municipalidades pequeñas suelen tener complicaciones en la ejecución eficiente de sus presupuestos.²⁰ Adicionalmente, la falta de delimitación formal de los límites geográficos

17 El reporte del Banco Mundial "El proceso de la descentralización y sus vínculos con la eficiencia del gasto público" (2010) describe el rol ambiguo de las direcciones regionales en el sector educación. El reporte del Banco Mundial "Hacia un sistema integrado de ciudades" documenta los problemas de coordinación entre los distintos niveles de gobiernos en materia de saneamiento y manejo del agua.

18 Una población mínima de 10.000 es considerada como el umbral para el apalancamiento de las economías de escala en la administración pública local.

19 Martínez-Vázquez, 2013.

20 Calvo-González et al. (2011) halló una correlación significativa entre el tamaño de la población y la tasa de ejecución del presupuesto para gastos corrientes y de capital.

Tabla 3: Municipalidades por población, 2012

	Distrito		Provincias	
	Número	Acumulado (%)	Número	Acumulado (%)
0-1,000	195	11,9	0	0,0
1,000-5,000	739	56,8	33	16,9
5,000-10,000	337	77,4	23	28,7
10,000-50,000	298	95,5	92	75,9
>50,000	74	10,0	47	100,0
Total	1.643			

Fuentes: Cheasty y Pichihua (2015), basado en el INEI.

de cada municipalidad constituye una fuente permanente de conflicto, especialmente entre los gobiernos locales ubicados en áreas con yacimientos de recursos naturales.²¹

Los esfuerzos orientados a la consolidación de las municipalidades no han logrado reducir la fragmentación de los gobiernos locales. La Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales del 2007 capacita a las municipalidades para conformar asociaciones voluntarias para la prestación conjunta de determinados servicios y ejecutar proyectos de infraestructura. Esta ley también regula los acuerdos de prestación de servicios entre los gobiernos municipales y regionales. Adicionalmente, la ley estableció incentivos financieros para las asociaciones municipales al permitirles acceder a recursos adicionales del FONCOMUN. Empero, el impacto de la ley sobre la consolidación municipal ha sido reducido. A la fecha, se han formado 198 asociaciones municipales que solo comprenden el 0,05 por ciento del gasto local. Por razones políticas, muchos gobiernos municipales prefieren proveer servicios e implementar proyectos de infraestructura de forma individual, en lugar de compartir el crédito con otras municipalidades. Esta barrera que enfrentan las municipalidades

para su consolidación podría ser superada si el gobierno central se enfocara en el ámbito de los ingresos. De hecho, el MEF parece haber tenido éxito al incentivar la recaudación conjunta del impuesto predial a nivel local.

Como consecuencia de los débiles mecanismos de coordinación intergubernamental en Perú, los gobiernos regionales han resultado incapaces de alcanzar mejores acuerdos de cooperación entre las distintas municipalidades. Los gobiernos regionales carecen de la capacidad para apoyar de forma proactiva los esfuerzos colaborativos entre las municipalidades, para promover inversiones complementarias o para impulsar proyectos con externalidades positivas. El inadecuado liderazgo en el nivel regional condujo a una disminución aun mayor de los retornos generados por el gasto municipal.

Esta situación es agravada por el atípico sistema de descentralización en Perú que, al tener dos categorías de gobierno local (municipalidades provinciales y distritales), frecuentemente presenta responsabilidades superpuestas. La necesidad de una mayor coordinación se observa en el caso de “Lima Metropolitana”, el cual comprende el área geográfica que incluye los 43 distritos de la Provincia de Lima y los seis distritos de la Provincia Constitucional del Callao.²² Todo ello implica un

21 La Dirección Nacional de la Delimitación Territorial ha indicado que cerca del 80 por ciento de las municipalidades distritales y el 92 por ciento de las provinciales carecen de límites definidos de forma permanente (Banco Mundial, 2010). A la fecha, todo indica que no ha habido avances significativos en la materia.

22 Lima Metropolitana tiene una fuerte presencia en la densidad poblacional y en la economía del Perú. Esta abarca cerca del 0.2 por ciento del área total del país, representa más del 40 por ciento del PBI del Perú y alberga cerca de un tercio de su población total.

complejo sistema de gobierno. La municipalidad provincial de Lima (MML) cuenta con un régimen especial que combina competencias distritales, provinciales y regionales.²³ El distrito de Lima (Cercado de Lima) es dirigido directamente por la MML. El Concejo de Lima Metropolitana ejerce poderes y funciones equivalentes a las del Concejo Regional, y el alcalde de MML ejerce poderes y funciones equivalentes a los del Presidente Regional. Como parte de sus competencias provinciales, la MML tiene responsabilidad sobre los 43 distritos que conforman la provincia de Lima. Más allá de la necesidad de mayor coordinación, lo que podría requerir una “autoridad del área metropolitana,” el caso de Lima también plantea la incógnita de la necesidad de un régimen fiscal especial—con respecto a las atribuciones funcionales y las fuentes de ingreso—, una necesidad que aplica también a otros grandes centros urbanos del país.

Luego de más de una década del lanzamiento del proceso de descentralización fiscal, el establecimiento de las macro-regiones se vislumbra como cada vez más improbable. Sin embargo, la descentralización regional ha avanzado significativamente, a pesar de que la división de responsabilidades no es clara, la delegación de la autoridad tributaria es incompleta y los mecanismos de coparticipación de ingresos son enrevesados. En este contexto, los esfuerzos futuros de descentralización deberían enfocarse en clarificar las responsabilidades de gasto de los gobiernos regionales,²⁴ para lo que es imperativo garantizar que cuentan con los recursos adecuados,²⁵ al igual

que promover acciones coordinadas entre ellos. En medio de algunas excepciones, la mayoría de los países que cuentan con una población de tamaño similar a la peruana, tienen tres niveles de gobierno: local, regional y nacional. Este tipo de acuerdo suele ser el más eficiente porque permite que cada función del sector público sea ejecutada en su nivel óptimo de centralización.²⁶

Se deben retomar los esfuerzos para generar capacidades institucionales a nivel regional. Esto debe acompañarse de una revisión detenida del marco legislativo de los gobiernos regionales, con el propósito de clarificar sus responsabilidades de gasto e identificar fuentes apropiadas de ingreso permanente. Debe definirse de manera adecuada la autoridad tributaria regional deben especificarse las reglas de coparticipación de ingresos. El primer paso sería reevaluar los acuerdos institucionales que fueron previstos para las macro-regiones y reformularlos con la finalidad de reflejar el estatus de las autoridades regionales como único nivel intermedio de gobierno.

Una posible solución al problema de la fragmentación municipal sería declarar una moratoria para la creación de nuevas municipalidades, ya que en los últimos años se han seguido conformando pese a las restricciones existentes. Si bien la legislación reciente ha intentado prohibir el establecimiento de nuevas municipalidades, ciertos vacíos en la regulación han facilitado que el proceso continúe. Resulta clave terminar de establecer legalmente los límites geográficos de las municipalidades, para poner fin a las disputas territoriales y eliminar los vacíos que incentivan la creación incesante de las mismas. Otras vías para desincentivar su creación podrían ser ajustar los requisitos y las regulaciones para su conformación y reducir el nivel mínimo de las transferencias del FONCOMUN.

No han resultado exitosos los esfuerzos para promover la consolidación voluntaria a nivel municipal, ni en Perú ni en otros países, puesto que

23 En la región (departamento) de Lima, el gobierno regional no tiene la autoridad sobre la provincia de Lima. La elección de las autoridades regionales de Lima no incluye la provincia de Lima, sino únicamente las nueve provincias restantes de la región de Lima. La sede regional o la ciudad capital de la región de Lima es Huacho.

24 Deben asignarse nuevas responsabilidades de gasto a nivel regional sobre la base de los lineamientos del gobierno central. Para ello, se requieren esfuerzos para generar capacidades y el uso de incentivos, como, por ejemplo, el gobierno podría considerar el aumento de ciertas transferencias fiscales con la condición de que los gobiernos regionales contrataran gerentes públicos debidamente formados y entrenados, tal como lo hace actualmente bajo el marco del programa SERVIR.

25 Las propuestas recientes de la Dirección General de Ingresos Públicos y la SUNAT requieren mayor evaluación.

26 Para una discusión más detallada del rol de los niveles intermedios de gobierno, se recomienda revisar el trabajo de Lago-Peñas y Martínez-Vázquez (2013).

las autoridades locales suelen poner resistencia a las medidas que podrían hacer redundantes sus posiciones y funciones. Es por ello por lo que un creciente número de países en Europa ha optado por estrategias de consolidación obligatoria, aun cuando esto también ha encontrado resistencias burocráticas. Una alternativa prometedora es la de fomentar mayor coordinación y establecer mecanismos de costos compartidos entre las municipalidades, sin que ello vaya en detrimento

del número de gobiernos municipales. Si bien la Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales provee una base apropiada para la coordinación a nivel local, se requieren mayores incentivos fiscales para que la cooperación sea más efectiva. Adicionalmente, el gobierno podría apelar a licitaciones a nivel municipal para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios a nivel local.



Hacia la Clarificación de las Responsabilidades de Gasto y la Reducción del Sesgo de Inversión del Gasto Público

A pesar de la amplia legislación al respecto, las responsabilidades de gasto no están definidas con claridad, y los mecanismos de coordinación intergubernamental para la prestación de servicios públicos son poco efectivos. La Reforma Constitucional del 2002, las leyes orgánicas de gobiernos locales y regionales y las regulaciones sectoriales de los distintos niveles de gobierno determinan las funciones administrativas de estas entidades. Este marco distingue tres tipos de funciones: (i) las concentradas exclusivamente por el gobierno central, (ii) las compartidas por múltiples niveles de gobierno; y (iii) las que pueden ser delegadas por el gobierno central a niveles más bajos de gobierno. Lejos de establecer competencias concurrentes o compartidas bien definidas, el gran número de funciones compartidas incluídas en las leyes orgánicas y la vaguedad en la descripción de las distintas funciones y subfunciones para cada nivel de gobierno o compartidas (en términos de regulación, financiamiento e implementación), trae consigo la superposición de responsabilidades. Asimismo, la falta de claridad con relación a las funciones que pueden ser delegadas y su financiamiento, ha ido en detrimento de la rendición de cuentas ya que ha dificultado la determinación del nivel de gobierno que es el principal responsable de la prestación de un servicio específico.²⁷

²⁷ El Banco Mundial (2010) provee una amplia descripción de las mal definidas y, con frecuencia, superpuestas, responsabilidades en el sector educación. Perú el Ministerio de Salud ha elaborado un análisis similar sobre el sector salud.

La ausencia de responsabilidades de gasto bien definidas también ha retrasado el proceso de descentralización y ha tenido repercusiones negativas sobre la eficiencia general del gasto público. Según la ley de descentralización, la transferencia de las funciones sectoriales debe estar basada en un sistema de evaluación orientado a garantizar que gobiernos subnacionales cuenten con las capacidades institucionales adecuadas para ejecutar dichas funciones. Los planes para generar capacidades institucionales fueron diseñados para apoyar a los gobiernos subnacionales a expandir sus capacidades administrativas. Una vez que un gobierno subnacional fuese capaz de asumir su rol expandido, se procedería a elaborar planes anuales que determinarían: sus funciones y subfunciones específicas; los programas y las acciones a implementar; los recursos fiscales, humanos y los activos a ser transferidos; y un calendario de trabajo que contemplaría los plazos para completar dicho proceso.

Los planes para generar capacidades no fueron implementados satisfactoriamente, por lo que el proceso de certificación de las capacidades de los gobiernos subnacionales requirió mucho más tiempo que el planificado, descarrilando el proceso de descentralización. En el 2006, el gobierno intentó acelerar la transferencia de funciones como la eliminación de algunos requisitos para implementar planes para generar capacidades, para la verificación de las capacidades de los gobiernos subnacionales y para preparar planes anuales detallados para las transferencias provenientes de actividades extractivas. El acelerado proceso de descentralización hizo todavía más imprecisa

la distribución de las responsabilidades de gasto. Algunas funciones fueron transferidas a los gobiernos subnacionales que carecían de la capacidad institucional para ejecutarlas y, debido a la confusión en torno a la transferencia de recursos humanos o presupuestarios, se requirió la continua participación del gobierno central. La desorganización del proceso de descentralización de gastos fue en detrimento tanto de la rendición de cuentas del gobierno como de la eficiencia del gasto público.

La falta de un mecanismo formal de coordinación entre los distintos niveles del gobierno también ha debilitado la efectividad de la descentralización.²⁸

La ausencia de coordinación comienza con los ministerios competentes que no incorporan en sus decisiones la asignación de responsabilidades funcionales a los gobiernos subnacionales. Acentuado en los ministerios creados tras el lanzamiento del proceso de descentralización (por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, o el Ministerio de Turismo y Comercio Exterior) (OECD 2016). Debido a la gran cantidad de funciones que son compartidas o pueden ser delegadas, los distintos niveles de gobierno deben trabajar contiguamente. No obstante, a pesar de contar con un marco legal expansivo, el proceso de descentralización no comprende la coordinación intergubernamental formal, o los mecanismos de resolución de conflicto. En principio, las direcciones regionales de los ministerios competentes deberían facilitar la coordinación entre el gobierno central y los gobiernos regionales, pero en la práctica se ha demostrado que tales mecanismos son ineficientes.

El establecimiento de unidades de desconcentración y descentralización a nivel regional ha sido otro desafío. Tal como ha sido descrito en líneas precedentes, algunas funciones sectoriales fueron

desconcentradas mediante el establecimiento de las direcciones regionales, incorporadas a los gobiernos regionales, aún cuando permanecieron bajo el control de los ministerios sectoriales. La complejidad de este acuerdo se refleja en la clasificación del gasto que han determinado estas unidades descentralizadas. En la medida en que las direcciones regionales son parte formal de los gobiernos regionales, son financiados mediante los “recursos ordinarios” transferidos por el gobierno central a los presupuestos de los gobiernos regionales. Como resultado, las direcciones regionales son descentralizadas en términos financieros y desconcentradas en términos administrativos.

Los acuerdos de gasto a nivel regional están todavía en transición.

Los gastos financiados por el presupuesto del gobierno central dentro del marco de las funciones compartidas pueden ser considerados gastos descentralizados, ya que estos fondos son transferidos efectivamente a los presupuestos de los gobiernos subnacionales y destinados a fines específicos. No obstante, así como la prestación de servicios descentralizados financiada mediante el marco de funciones compartidas es permanente, las transferencias a los gobiernos regionales podrían convertirse en un flujo de ingreso regular y ser incluidas en el presupuesto de los gobiernos regionales, tal como sucede con los “recursos ordinarios”. Por ejemplo, los pagos provenientes del gobierno central al gobierno regional para financiar el principal programa de seguro de salud del país (Seguro Integral de Salud—SIS), podrían ser completamente descentralizado, lo que significa que esos recursos solo serían presupuestados y ejecutados a nivel regional, por lo que aparecerían en las transferencias en el nivel del gobierno central—y no como gastos ejecutados. Empero, estos fondos siguen siendo registrados en el presupuesto del gobierno central, donde aparecen como gastos desconcentrados, en lugar de aparecer como gastos descentralizados.²⁹ Lo que enfatiza la necesidad de identificar los ítems actualmente incluidos dentro del presupuesto nacional que

28 Es importante tener en cuenta que tal como lo reporta la OECD (2016), en el 2007 el gobierno aprobó una ley para el establecimiento de comisiones intergubernamentales (ICC). Estas comisiones incluirían a representantes del gobierno central y los gobiernos subnacionales. En años recientes, la Oficina de Descentralización ha planteado que solo las comisiones de salud, trabajo y educación permanecen activas. En ese sentido, una dificultad clave ha sido la elección de representantes de los gobiernos subnacionales que estén dispuestos a participar en tales comisiones.

29 El programa de seguro de salud de México (Seguro Popular), cuenta con una estructura similar: el gobierno federal reembolsa a los gobiernos estatales por el uso de sus instalaciones de salud y personal, pero estos gastos son registrados en los presupuestos de los gobiernos estatales como una fuente de ingreso clasificada como una transferencia asignada, proveniente del gobierno general.

Recuadro 1: Descentralización parcial del sector salud

La descentralización de los servicios de salud tuvo lugar entre el 2005 y el 2009, cuando los gobiernos regionales se designaron como dueños oficiales de los establecimientos de salud pública ubicados en sus jurisdicciones. Sin embargo, los flujos financieros y los acuerdos presupuestarios no han conferido a los gobiernos regionales la autonomía requerida para que la planificación, la asignación y la ejecución de sus presupuestos les permita alcanzar las metas establecidas. De hecho, los gobiernos regionales han resultado incapaces de gerenciar y coordinar los presupuestos usados para financiar los distintos componentes necesarios para la prestación de servicios de salud. En general, los bienes son adquiridos y asignados por el Ministerio de Salud (MINSA), comprados por Unidades Presupuestarias mediante fondos asignados directamente por la Tesorería del gobierno central, o son asignados por el Seguro Integral de Salud (SIS). Por su parte, los recursos humanos y los servicios son contratados a nivel regional con recursos asignados por la Tesorería o por el SIS. Las inversiones en salud son ejecutadas por el MINSA o por los gobiernos regionales.*

Como resultado, los diferentes aportes usados para la prestación de un servicio particular son responsabilidad de distintas entidades y niveles de gobierno y no hay garantía de que todos los insumos estén disponibles para proveer esos servicios en los plazos y modos más adecuados. Por ejemplo, en materia de vacunación,

los salarios son pagados por el gobierno regional, los insumos son provistos por el MINSA (en algunos casos, financiados por el SIS). Sin embargo, la falta de coordinación entre tales entidades trae como resultado insumos y aportes insuficientes para la prestación regular y completa del servicio de vacunación.

Este desorden organizacional socava los esfuerzos orientados a mejorar la planificación, la asignación y la ejecución presupuestaria. De hecho, si bien la asignación presupuestaria en el sector salud ha intentado alejarse de las prácticas inerciales basadas en presupuestos históricos mediante la apelación a otros mecanismos que generan incentivos para una mejor y más eficiente asignación de fondos, tales como el Presupuesto por Resultados—PpR y el Sistema Integral de Salud (SIS), estos esfuerzos han tenido un impacto limitado sobre la eficiencia del manejo presupuestario. Casi la mitad del presupuesto sigue siendo asignada a partir de los presupuestos históricos y los distintos mecanismos de financiamiento (presupuestos históricos, PpR o el SIS) “compiten” entre ellos, de manera que proveen incentivos contradictorios que obstaculizan una asignación y ejecución eficiente de los fondos.

Fuente: Funcionarios del Banco Mundial.

*Según declaraciones de Carlos Ricse, ex viceministro de Beneficios y Seguros del Ministerio de Salud (Minsa).

deberían ser descentralizados formalmente. Este proceso podría representar una segunda etapa en el proyecto de la descentralización fiscal (Box 1).

Es necesario establecer responsabilidades de gasto bien definidas, a los efectos de aumentar la autonomía y la rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales y mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos. Esto amerita una clarificación más profunda de las funciones compartidas o concurrentes, las responsabilidades compartidas pueden ser desglosadas en sus respectivas subfunciones (regulación, financiamiento y prestación de servicios) y las responsabilidades de cada subfunción pueden ser asignadas al nivel más apropiado de gobierno. Este proceso puede requerir

varias etapas de desglosamiento, en la medida en que algunas funciones son más complejas que otras. Para lograr definir con claridad las responsabilidades también es necesario establecer mecanismos permanentes de coordinación formal con la finalidad de armonizar las actividades, evitar conflictos y establecer acuerdos sobre asuntos específicos.

Una descentralización exitosa también requiere la eliminación de las responsabilidades superpuestas entre los gobiernos regionales y locales, al igual que la simplificación de los marcos normativos para las responsabilidades delegadas. En ese sentido, es necesario revisar las leyes orgánicas para los gobiernos regionales y locales, para identificar los sectores que cuentan

con responsabilidades duplicadas o superpuestas. El marco de las funciones delegadas permanece incompleto e infrautilizado. El gobierno central podría delegar más funciones a los gobiernos regionales e incluso a ciertos gobiernos locales con la suficiente capacidad administrativa. Adicionalmente, la posibilidad de una delegación inversa que vaya de los niveles más bajos a los más altos no ha sido cabalmente explorada. Dada la débil capacidad administrativa de muchos gobiernos locales, algunas municipalidades distritales podrían requerir delegar funciones más sofisticadas con claras economías de escala (tales como la administración de los impuestos prediales) a niveles superiores como las municipalidades provinciales y el gobierno regional.

El proceso de descentralización requiere de la incorporación total de las direcciones regionales en la estructura institucional de los gobiernos regionales. Estas direcciones deben ser provistas de la autoridad y los recursos pertinentes para el buen ejercicio de sus funciones. Es clave romper los vínculos administrativos entre las direcciones regionales y los ministerios competentes. El gobierno central podría seguir concretando sus objetivos de políticas sectoriales mediante la creación de incentivos para las direcciones regionales, tales como las transferencias condicionales y las regulaciones nacionales, pero sin tener tanta injerencia sobre las operaciones diarias de las direcciones regionales.

La reanudación del uso de planes para generar capacidades para los gobiernos subnacionales complementa la clarificación de las responsabilidades de gasto. Casi todos los planes para generar capacidades fueron suspendidos hace siete años. Debido a la falta de competencia institucional, muchas municipalidades fueron incapaces de ejecutar sus funciones descentralizadas. En ese sentido, la definición clara de las responsabilidades de estos gobiernos los habilitaría para elaborar nuevos y más asertivos planes para generar capacidades ya que la generación de capacidades constituye un área crítica que condiciona la efectividad de todas las demás reformas en el sistema de descentralización fiscal. Se puede aprender de las experiencias de

otros países que han logrado sortear exitosamente situaciones similares mediante estrategias como la implementación de programas de entrenamiento y certificación para funcionarios claves en los gobiernos locales a cargo de la planificación e implementación presupuestarias (Box 2).

Debería convertirse en una prioridad incrementar la coordinación y colaboración entre diferentes niveles del gobierno. La falta de coordinación entre distintos niveles del gobierno sigue siendo un obstáculo angular para la efectividad y la eficiencia del sector público. Si bien se han hecho muchos intentos para mejorar la coordinación horizontal y vertical, ninguno ha sido exitoso (OECD, 2016). En ese sentido, deben priorizarse las reformas institucionales orientadas a promover la coordinación adecuada y el diálogo entre los distintos niveles de gobierno. A nivel del gobierno central-regional es fundamental establecer con claridad los roles de las unidades desconcentradas del gobierno central y conferirles el rol de entidades independientes de las “direcciones regionales”. Asimismo, es clave crear comités de coordinación permanente para cada área sectorial entre los ministerios competentes, las agencias y los gobiernos regionales. Estos comités deben reunirse periódicamente para discutir asuntos de coordinación y conflictos potenciales entre los dos niveles de gobierno. Las negociaciones bilaterales entre las autoridades centrales y los gobiernos regionales deberían evitarse, a menos que se trate de algún asunto específico, puesto que suelen ser poco transparentes y generar percepciones de favoritismo (además de ser más costosas para el gobierno central). Se sugiere también establecer comités similares de coordinación permanente a nivel regional para promover el diálogo y la coordinación entre las autoridades regionales y locales en las áreas de responsabilidades concurrentes.

Es necesario implementar mecanismos para la resolución de conflictos en asignaciones de gasto en distintos niveles del gobierno. La existencia de mecanismos adecuados de coordinación y colaboración no exime la posibilidad de conflictos resultantes de las diferentes interpretaciones del sistema legal en materia de asignación de gastos.

Recuadro 2: Fondo de educación Brasileño (FUNDEB)

Los acuerdos de financiamiento, el proceso de asignación presupuestaria y las responsabilidades de la prestación de servicios de los tres niveles de gobierno hacen del servicio educativo brasileño un modelo digno de imitación. Se trata de un caso ejemplar en términos de distribución de responsabilidades, financiamiento predecible y rendición de cuentas entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. El buen funcionamiento del sistema permite la adecuada y consistente prestación del servicio. El Fondo Brasileño para el Mantenimiento de la Educación Primaria y el Fondo de Desarrollo y Capacitación Docente (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização do Magistério, FUNDEB) se conforman a través de una transferencia multi-gubernamental del Estado y los gobiernos municipales. Las municipalidades administran la educación primaria (niveles 1–8), mientras los estados son los responsables de la educación secundaria (niveles 9–12). Ambos son responsables de la gerencia de los recursos humanos, lo que incluye la nómina profesoral, la construcción y la educación en

las escuelas, mientras el gobierno federal se encarga de la supervisión reglamentaria de la educación básica.

Los tres niveles del gobierno contribuyen con el FUNDEB. El gobierno federal establece los niveles mínimos de gasto por estudiante, los cuales pueden

variar según la región, el grado y la ubicación (urbana o rural). Los gobiernos estatales, en conjunto con las municipalidades, contribuyen otorgando el 15 por ciento de su ingreso actual a un fondo común en cada estado. Este fondo se distribuye con base en el número de estudiantes en los estados y las municipalidades. En caso de que los recursos en los fondos del estado no sean suficientes para cubrir las necesidades de gasto mínimas por estudiante, el gobierno federal contribuye con el saldo faltante. En ese sentido, la transferencia del gobierno regional puede ser vista como una transferencia regional igualadora. La fórmula de distribución del FUNDEB también incentiva un buen desempeño a través del Índice de Desarrollo de la Educación Básica, el cual es incluido como indicador de la calidad de la educación, pues comprende la información sobre el desempeño de los estudiantes en las evaluaciones nacionales.

El FUNDEB ha promovido la igualación regional en los gastos *per cápita* y ha tenido éxito en la mejora de la cobertura y la calidad de los servicios educativos. No obstante, las disparidades de gasto *per cápita* persisten, debido a que el nivel mínimo de gasto por estudiante establecido por el gobierno federal es bajo. Así, las regiones más desarrolladas y con mayores ingresos por recaudación de tributaria, como el sur y el sureste, pueden realizar mayores inversiones en educación por estudiante.

Fuente: Funcionarios del Banco Mundial.

Estos conflictos entre distintos niveles de gobierno debenserabordados: en una primera etapa, mediante la creación de comités administrativos sectoriales que integren representantes de los distintos niveles de gobierno; si no se resuelven pueden llevarse a un segundo nivel más formal (actualmente, el abordaje es informal), en las reuniones del presidente nacional y los gobernadores regionales. Si el conflicto es entre las municipalidades en la misma región, esta segunda etapa podría comprender la mediación de las autoridades regionales (por ejemplo, el presidente regional). En caso de ser entre los gobiernos municipales y regionales, la mediación podría confiarse al primer ministro. En una tercera etapa, este conflicto podría llevarse a

la corte administrativa o, incluso, a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema. La Corte Constitucional debería ser la última instancia para la resolución de conflictos una vez que se han agotado todas las vías anteriores.

Si bien el proceso de descentralización administrativa ha sido lento y desigual, el sistema ha avanzado considerablemente en la descentralización de los gastos. Durante la última década, Perú ha logrado una descentralización intermedia-alta del gasto, según los estándares internacionales (Figura 3). El porcentaje del total del gasto primario ejecutado por los gobiernos subnacionales se incrementó del 30 por ciento en

el 2004, hasta el 40 por ciento en el 2014.³⁰ Los gobiernos municipales condujeron esta tendencia, en tanto el porcentaje de gasto municipal pasó del 12 por ciento en el 2004 al 22 por ciento en el 2014. Mientras tanto, el porcentaje del gasto del gobierno regional se mantuvo en el 20 por ciento a lo largo del periodo, lo que indica un progreso modesto en la delegación de responsabilidades al nivel intermedio de gobierno.

El aumento de los ingresos por recursos naturales fue un factor determinante para el rápido crecimiento del gasto del gobierno local; y la estricta regulación para el uso de los ingresos por recursos extractivos ha creado un fuerte sesgo a favor de la inversión de capital. El grueso de la participación subnacional por recursos extractivos (canon) es transferido a los gobiernos locales y estos recursos son destinados a inversiones de infraestructura. Como resultado, el porcentaje del gasto de inversión ejecutado por los gobiernos subnacionales se elevó de un 44 por ciento en el 2004 a un 68 por ciento en el 2014, superando el promedio del 64 por ciento establecido por la OECD. Asimismo, las inversiones ahora suman el 60 por ciento del presupuesto de los gobiernos locales. En promedio, las transferencias provenientes de actividades extractivas financiaron cerca de dos tercios del gasto de inversión local entre el 2004 y el 2014.

La reciente caída en las transferencias provenientes de actividades extractivas no ha revertido el proceso de descentralización fiscal ni tampoco ha reducido significativamente el gasto de los gobiernos locales y regionales. Entre el 2012 y el 2015, el gobierno central compensó la caída en los ingresos por recursos naturales y las transferencias del FOCAM mediante el aumento de las transferencias de recursos ordinarios a los gobiernos regionales, lo que permitió que los gobiernos locales usaran los saldos acumulados de recursos. Gracias a ello, la inversión del gobierno local se elevó en un 15 por ciento entre el 2010 y el 2011 y entre el 2012–2014.

La asignación de los ingresos por recursos naturales a las inversiones de capital es ampliamente aceptada en la literatura internacional. La inversión de los ingresos por recursos naturales crea un flujo sostenible de ganancias en el largo plazo que compensa a las futuras generaciones por la pérdida de recursos no renovables. De este modo, estos recursos pueden ser utilizados para financiar activos físicos, entrenamiento de capital humano o cuidado ambiental. También podrían ser acumulados como reservas de efectivo para uso futuro. En Perú, la ley establece que los ingresos por recursos deben ser usados exclusivamente para inversiones en infraestructura y mantenimiento de activos de capital.

La distribución de los ingresos basada en su origen, la imposibilidad de usarlo para gastos diferentes a inversiones en infraestructura sumados a las debilidades en el gerenciamiento de la inversión pública a nivel local, limitan la contribución de los ingresos por recursos naturales al crecimiento económico y a los objetivos esperados de bienestar. Bajo el marco legal actual, un puñado de gobiernos locales en las regiones productoras de recursos recibe grandes cantidades de ingresos, independientemente de sus necesidades de gasto. El flujo de ingresos ha desbordado la capacidad de los gobiernos locales de diseñar y ejecutar adecuadamente proyectos de inversión. Como resultado, las tasas de retorno de muchos proyectos de inversión local son relativamente bajas. Estos recursos podrían usarse más eficientemente a nivel regional o por los gobiernos locales en otras áreas. Sería mejor identificar primero las necesidades de gasto para luego distribuir los ingresos asertivamente, en lugar de la práctica actual que primero asigna los recursos y luego determina las necesidades de gasto.

La fragmentación de las decisiones de inversión limita las oportunidades de coordinación y complementariedad. El número de proyectos de inversión a nivel del gobierno local subió de 2.100 en el 2004, a más de 15.000 en el 2014, mientras el costo promedio por proyecto es inferior a 1 millón

30 Cheasty y Pichihua, 2015.

de soles (PEN).³¹ El gran número de pequeños proyectos indica que las decisiones de inversión son poco coordinadas y, probablemente, pocos proyectos generan externalidades positivas. Las reglas de distribución de las transferencias provenientes de actividades extractivas impiden la implementación de grandes proyectos de inversión estratégica que podrían beneficiar a más de una municipalidad.

La baja calidad de muchos proyectos de inversión local y la limitada capacidad de gestión de la inversión pública de los gobiernos locales socava la efectividad de las transferencias provenientes de actividades extractivas. La inconveniente planificación estratégica obstaculiza la eficiente priorización de los proyectos de inversión pública, al tiempo que las deficiencias técnicas para la evaluación de proyectos traen como resultado la ejecución de proyectos con bajas tasas de retorno. Las capacidades limitadas a nivel local generan retrasos en la implementación de proyectos y elevan costos, y las fallas en materia de gestión presupuestaria impiden que los activos se mantengan en el tiempo y que se reserven los recursos para gastos recurrentes futuros. De hecho, las proyecciones para las operaciones futuras y el mantenimiento del gasto suelen no ser incluidas en los presupuestos de los gobiernos locales, por lo que es frecuente la existencia de capital ocioso, despilfarrado o infrautilizado. Finalmente, la imposibilidad de canalizar los ingresos por recursos naturales a otros proyectos diferentes a la inversión en infraestructura, como educación y salud pública, ha atrasado la formación de capital humano y, por ende, ha frenado el crecimiento económico sostenible.

Los cambios en la composición del gasto subnacional, especialmente a nivel del gobierno local en materia de formación de capital humano, podrían hacer más eficiente y efectivo el avance de objetivos claves en materia de desarrollo económico y social. Esto ha de requerir la flexibilización de las reglas de asignación de las transferencias provenientes de actividades extractivas, de la mano con otros cambios en

las formas de financiamiento de los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, el establecimiento de un fondo dedicado a la estabilización de los gobiernos regionales y locales podría contribuir con la nivelación del gasto a lo largo del tiempo, lo que les permitiría a su vez aumentar los gastos recurrentes. Permitirle a los gobiernos locales y regionales asignar un porcentaje de las transferencias provenientes de actividades extractivas a los sectores salud y educación, aumentaría significativamente su flexibilidad presupuestaria. Estas medidas serían complementarias, en tanto los servicios de educación y salud suelen acarrear un conjunto significativo de gastos recurrentes (a diferencia de los proyectos de inversión de capital). No obstante, es necesaria una vigilancia estricta orientada a asegurar el adecuado registro y la rendición de cuentas de los gastos presupuestarios, en tanto el relajamiento de las regulaciones de gasto podría incentivar la negligencia en el uso de los ingresos.

El gobierno también podría recentralizar algunas decisiones de inversión a fin de garantizar que los proyectos de inversión pública se alineen con los objetivos nacionales y regionales, que sean complementarios y maximicen las externalidades positivas. Esta recentralización parcial podría reducir la fragmentación de las decisiones de inversión municipal y aumentar la eficiencia general de las inversiones de capital, en la medida en que el gobierno central y los gobiernos regionales están más capacitados para diseñar e implementar ciertos tipos de proyectos de inversión. También se podría evaluar la posibilidad de usar los recursos subnacionales acumulados para financiar proyectos en otras partes del país, por medio de transferencias del gobierno central.

Las restricciones de capacidad también están presentes a nivel regional. Estas restricciones pueden ser tan agudas para los gobiernos regionales como lo son para los gobiernos locales. Dada las limitaciones técnicas de muchos gobiernos regionales, la generación de capacidades para la planificación estratégica y la evaluación de proyectos podrían garantizar una mejor selección de proyectos y una eficiente implementación de proyectos regionales de mayor alcance y complejidad.

31 Erman, 2015.

La reforma del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y la adaptación de sus procedimientos para el uso de los gobiernos regionales y locales podrían contribuir con la eficiencia de la inversión.

Las estrictas regulaciones de procedimientos establecidas por el SNIP incluyen la preparación de estudios previos de factibilidad para los proyectos de inversión financiados por los ingresos por recursos extractivos. Si bien en sus inicios se trató de una entidad altamente centralizada, la autoridad del SNIP ha recaído gradualmente en las unidades de inversión de los gobiernos locales. No obstante, a pesar de haber flexibilizado sus normativas, el SNIP se ha visto como un “cuello de botella” para

la inversión pública a nivel local. Mientras tanto, la reducción de la rigurosidad de los estándares fue de la mano con el deterioro de la inversión pública a nivel local. En lugar de flexibilizar todavía más sus criterios de selección y parámetros de implementación, el SNIP puede desarrollar diferentes procedimientos y metodologías para el diseño y la implementación de proyectos a nivel local y regional. Aún más, el uso de los ingresos por recursos del canon para mejorar la evaluación de proyectos, su implementación y capacidad de mantenimiento podría mejorar el impacto de la inversión pública local sobre el crecimiento económico y el bienestar general de la población.



Hacia la Mejora de la Tributación Subnacional

El proceso de descentralización lanzado a inicios del año 2000 no ha mejorado significativamente la capacidad subnacional de generar ingresos por recursos propios. Las leyes de descentralización fiscal no alteraron la autoridad tributaria de los distintos niveles de gobierno. La autoridad tributaria de las municipalidades no cambia desde 1993 y los gobiernos regionales carecen de autoridad tributaria, en tanto fueron establecidos como entidades transitorias que serían reabsorbidas por las macro-regiones. Los gobiernos regionales recaudan todos sus ingresos por tarifas y otras fuentes pequeñas de ingresos. La estructura tributaria permanece altamente centralizada y cerca del 95 por ciento del total del ingreso tributario es recaudado a nivel del gobierno central.

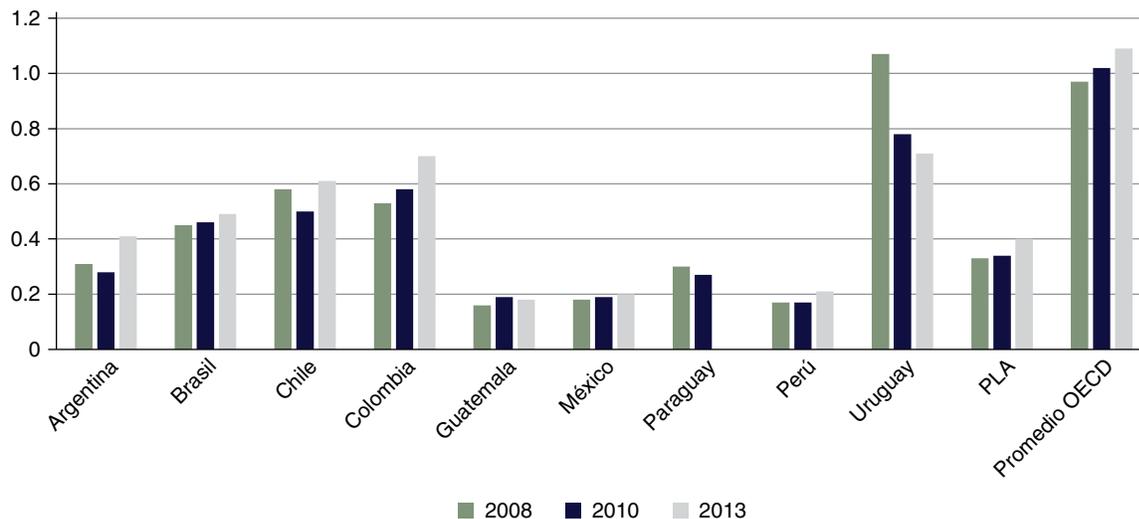
La limitada autoridad tributaria de los gobiernos municipales es agravada por la poca eficiencia recaudatoria. El ingreso y el consumo son gravados por el gobierno central mediante el impuesto a la renta, el IGV y los impuestos indirectos. Las municipalidades distritales recaudan los impuestos prediales y los impuestos sobre la transferencia de propiedad.³² Las municipalidades provinciales recaudan impuestos sobre vehículos y entretenimiento público, loterías y juegos de azar. Todas las tasas impositivas y

³² Las municipalidades provinciales también recaudan impuestos prediales, pero solo para propiedades ubicadas dentro del distrito capital de la provincia. No obstante, el distrito capital no cuenta con su propio gobierno distrital, de manera que el gobierno provincial rige tanto la provincia como el distrito capital.

las autoridades tributarias son establecidas por el gobierno central. Las generosas exenciones, de la mano con la débil administración tributaria en las áreas rurales, la falta de un registro catastral en muchas municipalidades y la desactualización de los datos sobre el valor de las propiedades en las municipalidades que sí cuentan con un registro catastral, son factores que contribuyen a la ineficiencia de la recaudación tributaria.

Las tasas de recaudación tributaria varían significativamente por región. En Lima, el ingreso tributario local per cápita es 100 veces más que el promedio nacional, mientras que el ingreso per cápita en Lima solo está un 40 por ciento por encima del promedio. Cerca del 95 por ciento del ingreso por impuesto predial es recaudado por el 10 por ciento de todas las municipalidades más grandes, aunque, en conjunto, estas municipalidades representan casi dos tercios de la población total de Perú. En general, los impuestos prediales en el 2014 representaron solo el 0,215 por ciento del PBI, lo que está muy por debajo del 0,42 por ciento que constituye el promedio para Latinoamérica; el 0,6 por ciento que es el promedio de los países en desarrollo y el 2,1 por ciento que representa el promedio de los países de la OECD. No obstante, el ingreso predial total en Perú se ha incrementado en los años recientes, posiblemente debido al Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PIMGMM), implementado por el MEF.

La tributación subnacional representa cerca del 0,45 por ciento del PBI de Perú, un porcentaje mucho más bajo que la de países comparables

Figura 12: Relación del impuesto a la propiedad y el PBI: Perú y algunos países comparables

Fuentes: OECD.

en América Latina. El ingreso por impuesto predial local representa cerca del 0,8 por ciento del PBI en Chile, y cerca del 0,7 en Colombia (Figura 12). La relación entre el total de los ingresos locales y el PBI en Perú es mucho más baja que en Argentina (5 por ciento del PBI) y Brasil (11 por ciento), aunque es comparable con la de otros países como México y Guatemala.

No obstante, la recaudación tributaria local en el Perú ha mejorado en los últimos años. Los datos del MEF para el 2014–2015 indican que el ingreso por impuesto predial subió para posicionarse en el 0,24 por ciento del PBI. Probablemente, este resultado refleje una conjunción de diferentes factores. En primer lugar, es necesario considerar el reciente auge inmobiliario, el cual se ha visto reflejado también en las recaudaciones tributarias por transferencia de propiedades de bienes inmuebles (alcabalas). El apoyo técnico e institucional del gobierno central (mediante el PIMGMM lanzado por el MEF) también puede haber desempeñado un rol importante.³³ No obstante, las mejoras en

recaudación tributaria han sido contrarrestadas por las reducciones en otros flujos de ingresos y por el estancamiento de otros ingresos de fuentes propias (Tabla 4).

Impulsar la capacidad de generar ingresos propios requerirá expandir la autoridad tributaria subnacional y mejorar la eficiencia en la recaudación. En tanto todo indica que no se concretará la conformación de los gobiernos macro-regionales, las bases tributarias deben ser asignadas a los gobiernos regionales existentes. No obstante, la descentralización de la autoridad tributaria no implica la descentralización de la administración tributaria ni la obligatoriedad de su cumplimiento. De hecho, puede ser conveniente y viable otorgar a los gobiernos regionales alguna autoridad para establecer sus propias tasas, aun cuando mantengan la recaudación bajo el sistema de la SUNAT.

Conferirle autoridad tributaria al nivel intermedio de gobierno en un contexto de descentralización, requiere una evaluación cautelosa de las ventajas, las desventajas y las distorsiones potenciales implícitas en un sistema tributario multinivel. Los gobiernos regionales requieren una base tributaria lo suficientemente amplia para financiar un porcentaje significativo de sus gastos. En ese sentido, es necesario un análisis exhaustivo

33 Nótese que el aumento en la recaudación tributaria de impuestos prediales solo se dio en áreas urbanas, mientras los gobiernos locales continuaron sin generar ingresos tributarios significativos. No obstante, también podría ser un factor a considerar el que el PIMGMM lanzado por el MEF haya sido menos eficiente en las áreas rurales.

Tabla 4: Ingresos de los gobiernos subnacionales como porcentaje del PBI, 2004–14

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Impuestos del gobierno local	0,28	0,27	0,25	0,34	0,36	0,37	0,39	0,41	0,43	0,46	0,44
Ingresos del gobierno local por costos de usuario y otros ingresos	0,59	0,57	0,48	0,50	0,52	0,55	0,49	0,49	0,51	0,46	0,43
Totalidad de ingresos del gobierno local	0,87	0,84	0,73	0,84	0,88	0,92	0,88	0,90	0,94	0,92	0,87
Costos de usuario del gobierno regional y otros ingresos	0,11	0,10	0,12	0,14	0,14	0,28	0,16	0,20	0,17	0,13	0,11
Total de ingresos subnacionales por recursos propios	0,98	0,94	0,85	0,98	1,02	1,20	1,04	1,10	1,11	1,05	0,98

Fuente: MEF.

para determinar la asignación óptima de autoridad tributaria para los gobiernos regionales. La opción más prometedora podría ser la de fijar una sobretasa en el impuesto a la renta personal.

Un escenario ideal consistiría en asignar un recargo impositivo al impuesto a la renta que sea gravado a tasa fija y recaudado junto con el impuesto nacional. Esta sobretasa podría estar entre el 1 y el 3 por ciento y ser recaudada en la misma modalidad que el impuesto nacional a la renta. La tasa para cada región podría ser definida por cada gobierno regional, no obstante, la recaudación correspondería a la SUNAT. Incluso ubicándose en un 3 por ciento, los recursos adicionales generados por esta tasa serían relativamente modestos (Tabla 5).

Para ilustrar el modesto impacto de esta propuesta de reforma sobre los ingresos del gobierno regional, la Tabla 6 presenta los estimados de la Tabla 5 como porcentaje de las transferencias de recursos ordinarios recibidos por los gobiernos regionales en el 2015. Con estos resultados se puede ver la importancia relativa de los ingresos generados a partir de una sobretasa sobre el impuesto a la renta personal. Si bien las cantidades son pequeñas, tienen un sesgo a la baja por la metodología de estimación. Estas cantidades seguirían siendo pequeñas, aunque no insignificantes tras aplicar un factor

de corrección que puede ser cinco veces más alto o aun más. A pesar a su estatus efectivo como gobierno regional, muchas responsabilidades de gasto importantes no fueron transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima y recibe una cantidad marginal de recursos ordinarios. Dada la alta concentración de recaudación del impuesto a la renta en Lima, una sobretasa al impuesto a la renta impulsaría sustancialmente su capacidad de generar ingresos propios.

Otras opciones de políticas incluyen otorgar a los gobiernos regionales la potestad para establecer un impuesto salarial,³⁴ un impuesto a la renta corporativa estimada³⁵ impuestos subnacionales

34 Por ejemplo, México establece un impuesto estatal sobre la nómina de los trabajadores. Las tasas varían del 1 al 3 por ciento y las exenciones pueden variar por estado.

35 El impuesto sobre la industria y el comercio en Colombia puede servir como ejemplo. Este impuesto genera importantes ingresos y ha sido diseñado para gravar el ingreso neto estimado. El ingreso bruto puede transformarse en ingreso neto mediante la aplicación de impuestos diferenciados sobre las ganancias brutas (las cuales ya incorporan las tasas estimadas de ganancias para cada tipo de negocio); o mediante el uso de deducciones fijas estimadas mediante la consideración del costo de realizar transacciones comerciales para distintas categorías de negocios y la aplicación posterior de una tasa tributaria uniforme.

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)

Departamento	Recaudación del impuesto nacional a la renta	Tasas Alternativas		
		1%	2%	3%
Amazonas	25.598	256	512	768
Ancash	127.726	1.277	2.555	3.832
Apurímac	41.530	415	831	1.246
Arequipa	932.956	9.330	18.659	27.989
Ayacucho	53.685	537	1.074	1.611
Cajamarca	136.609	1.366	2.732	4.098
Callao	1.225.783	12.258	24.516	36.774
Cusco	404.670	4.047	8.093	12.140
Huancavelica	15.611	156	312	468
Huánuco	65.404	654	1.308	1.962
Ica	339.588	3.396	6.792	10.188
Junín	229.329	2.293	4.587	6.880
La Libertad	775.178	7.752	15.504	23.255
Lambayeque	217.457	2.175	4.349	6.524
Provincias de Lima	114.608	1.146	2.292	3.438
Loreto	195.346	1.953	3.907	5.860
Madre de Dios	35.619	356	712	1.069
Moquegua	38.339	383	767	1.150
Pasco	28.772	288	575	863
Piura	413.414	4.134	8.268	12.402
Puno	167.412	1.674	3.348	5.022
San Martín	115.583	1.156	2.312	3.467
Tacna	91.388	914	1.828	2.742
Tumbes	42.618	426	852	1.279
Ucayali	164.413	1.644	3.288	4.932
Total	5.998.636	59.986	119.973	179.959
Lima Metropolitana	28.112746.804	287.468	574.936	862.404

Fuente: Cálculo de los autores basado en la información de SUNAT para el 2015.

Nota: Los datos son de recaudación tributaria, no de los ingresos imponibles.³⁶

36 Esto introduce un sesgo importante en las estimaciones, el cual es mayor a menor tasa efectiva promedio sobre el ingreso imponible para el impuesto nacional en la región. Es necesario aplicar un factor correctivo de forma reflexiva a la inversa de la tasa efectiva sobre el ingreso imponible en la región. También es necesario resaltar que estos datos están basados en la retención y el pago del impuesto, por lo que no ha de coincidir necesariamente con el lugar de residencia del contribuyente. Por ejemplo, si el promedio tributario efectivo a nivel nacional es 25 por ciento, las recaudaciones provenientes del Amazonas a una tasa fija del 3 por ciento han de sumar los 3.072 soles, pero si la tasa promedio efectiva nacional es 15 por ciento, las recaudaciones en Amazonas sumarían 5.120 soles.

separados al ingreso corporativo,³⁷ o impuestos indirectos. Entre los nuevos impuestos indirectos podrían incluirse las sobretasas a los impuestos nacionales indirectos ya existentes, tales como los impuestos a los servicios telefónicos o de

37 Por ejemplo, Alemania y los Estados Unidos, entre otros países, emplean impuestos subnacionales sobre la renta corporativa. La mayor dificultad que implica este tipo de impuesto es determinar la tasa prorrateada del ingreso neto entre distintas jurisdicciones.

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

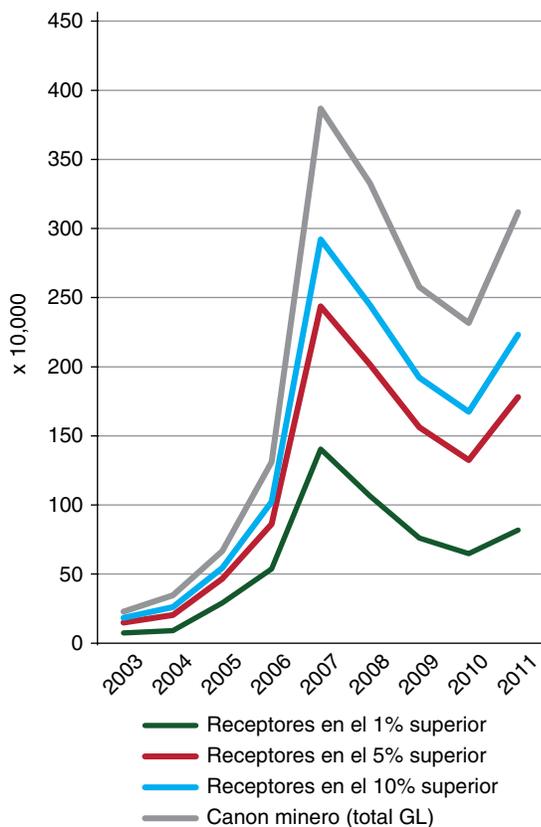
de transferencias para reducir las disparidades interregionales se ve socavado por la falta de criterios de capacidad fiscal³⁹ para calcular las fórmulas de las transferencias intergubernamentales y por la creciente importancia de las transferencias de recursos provenientes de actividades extractivas.

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)

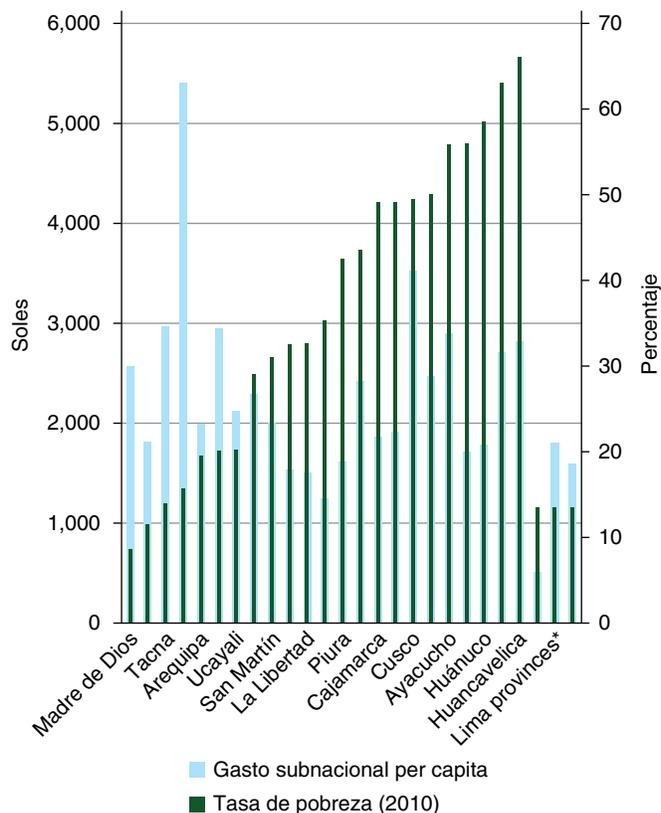


Fuente: Banco Mundial, 2015.

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.

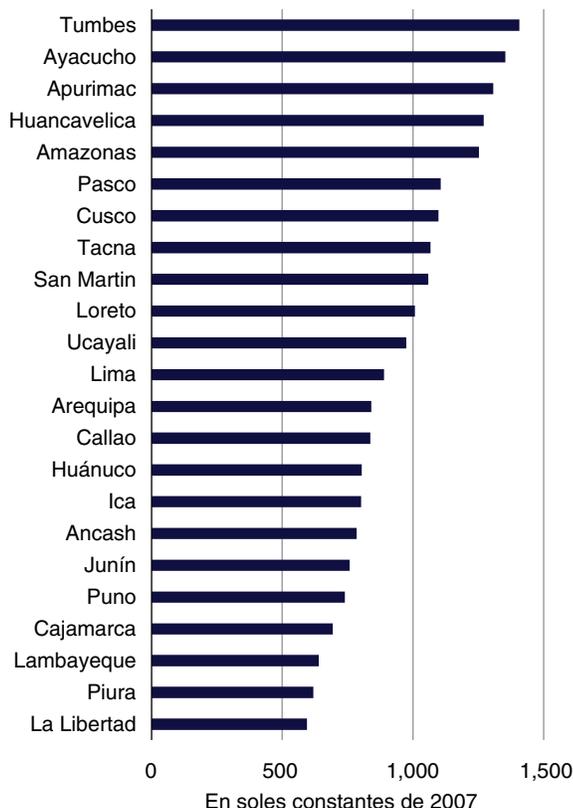
Las transferencias igualadoras son relativamente pequeñas, especialmente si se comparan con las transferencias provenientes de actividades extractivas.

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)



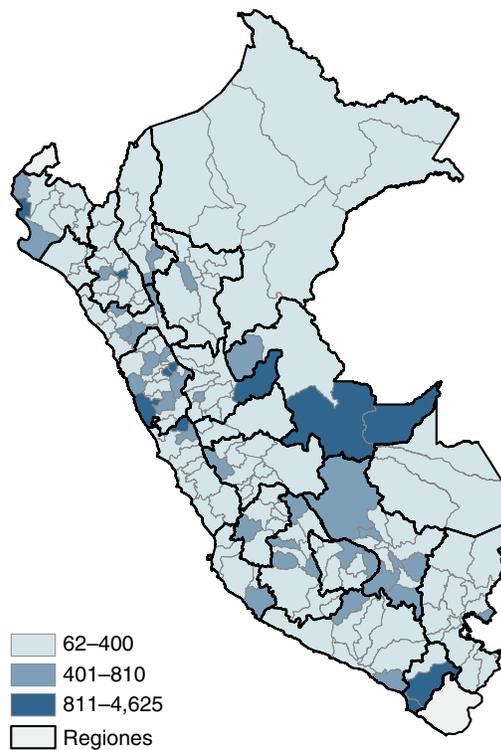
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

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.

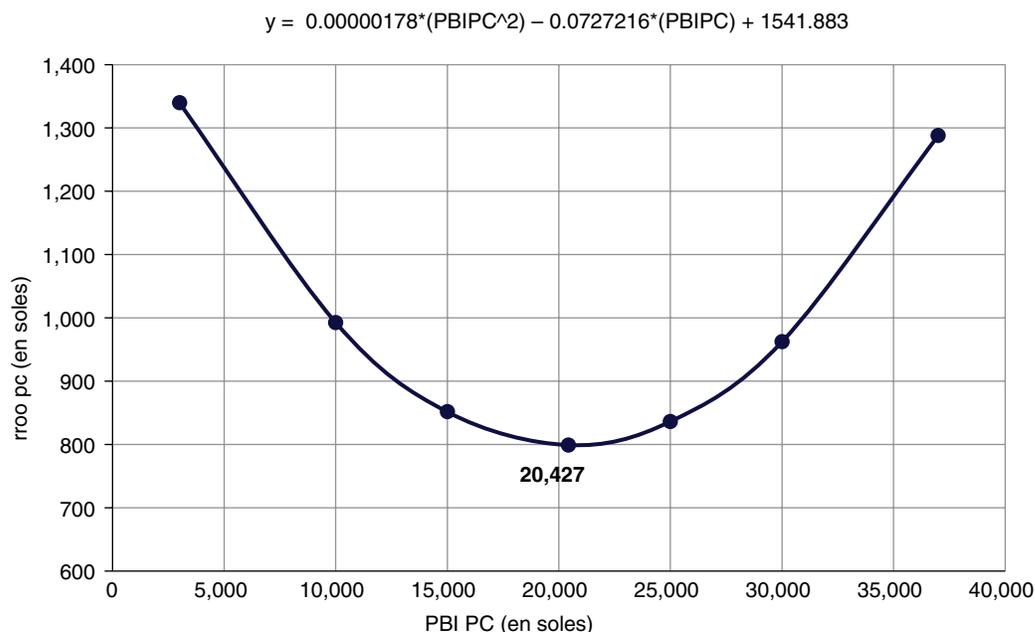
El FONCOR y los Recursos Ordinarios

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)

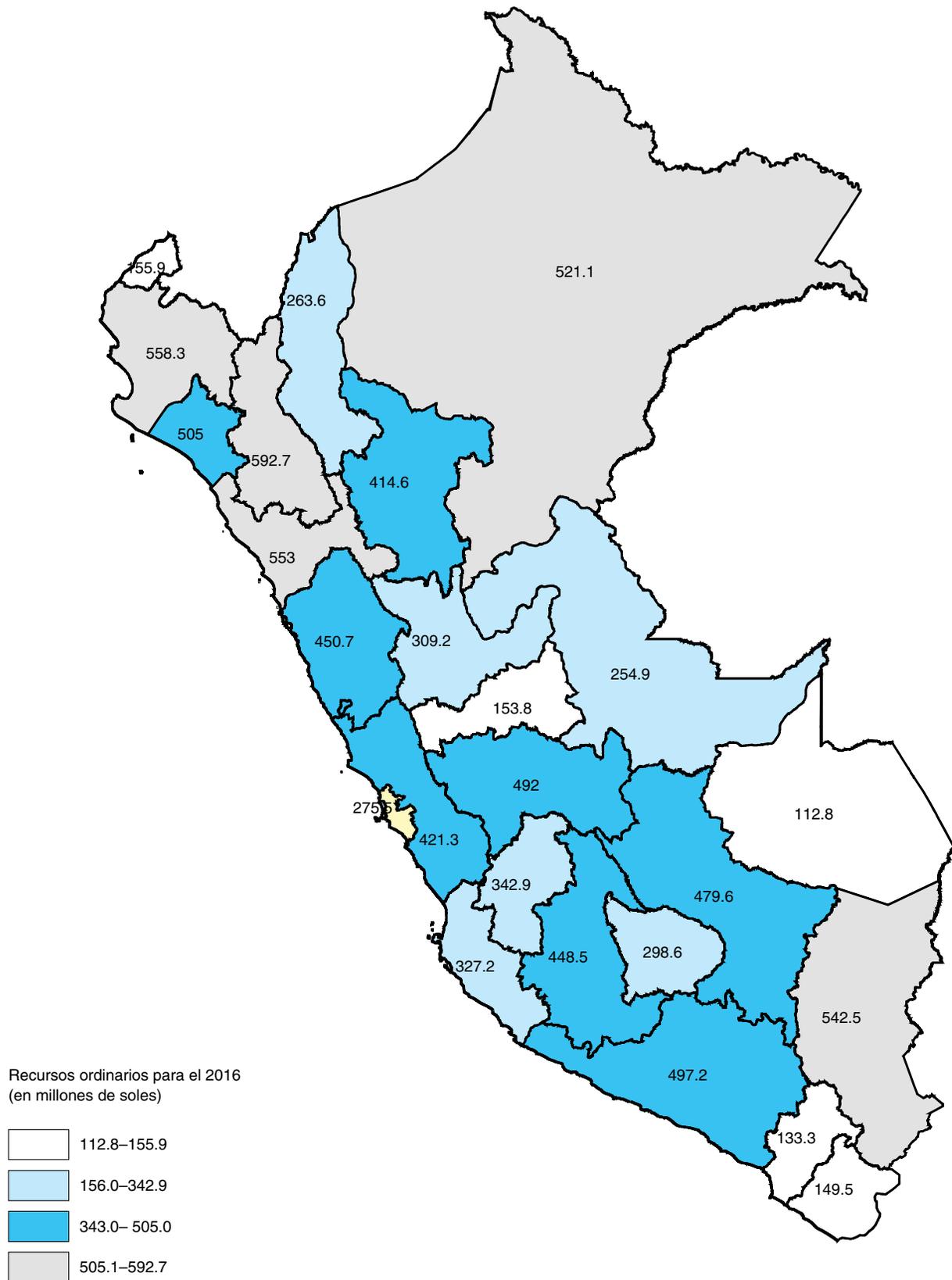
Gobierno regional	(1) Anterior recursos ordinarios 2016	(2) Nueva coparticipación de ingresos, más FONCOR (1er escenario)	(3) Nueva coparticipación de ingresos 2016 más FONCOR reformado (2do escenario)	(4) = (2)—(1) Ganadores y perdedores (1er escenario)	(5) = (3)—(1) Ganadores y perdedores (2do escenario)
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

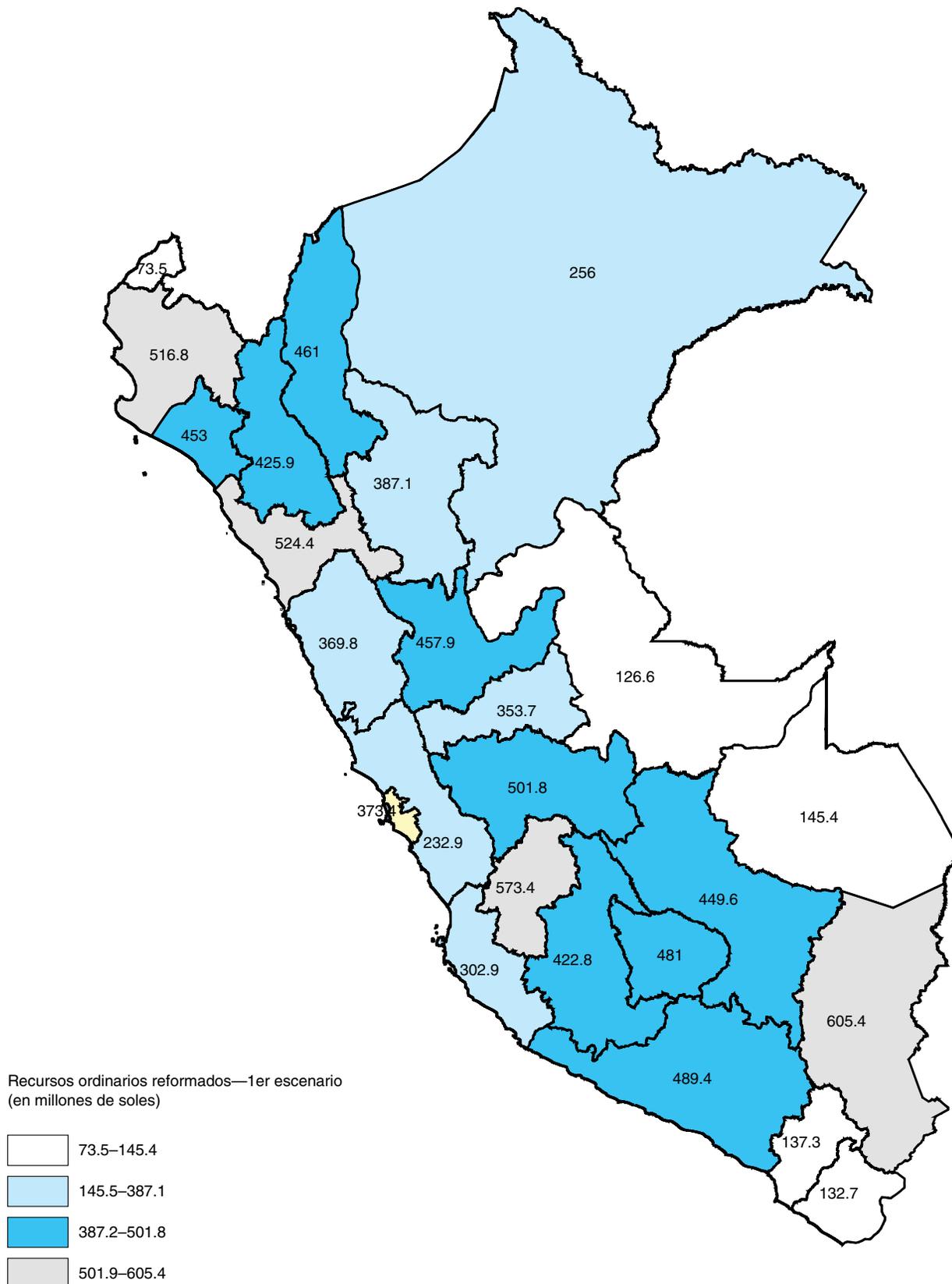
Figura 18: Distribución actual de las transferencias de recursos ordinarios, 2016



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.

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.

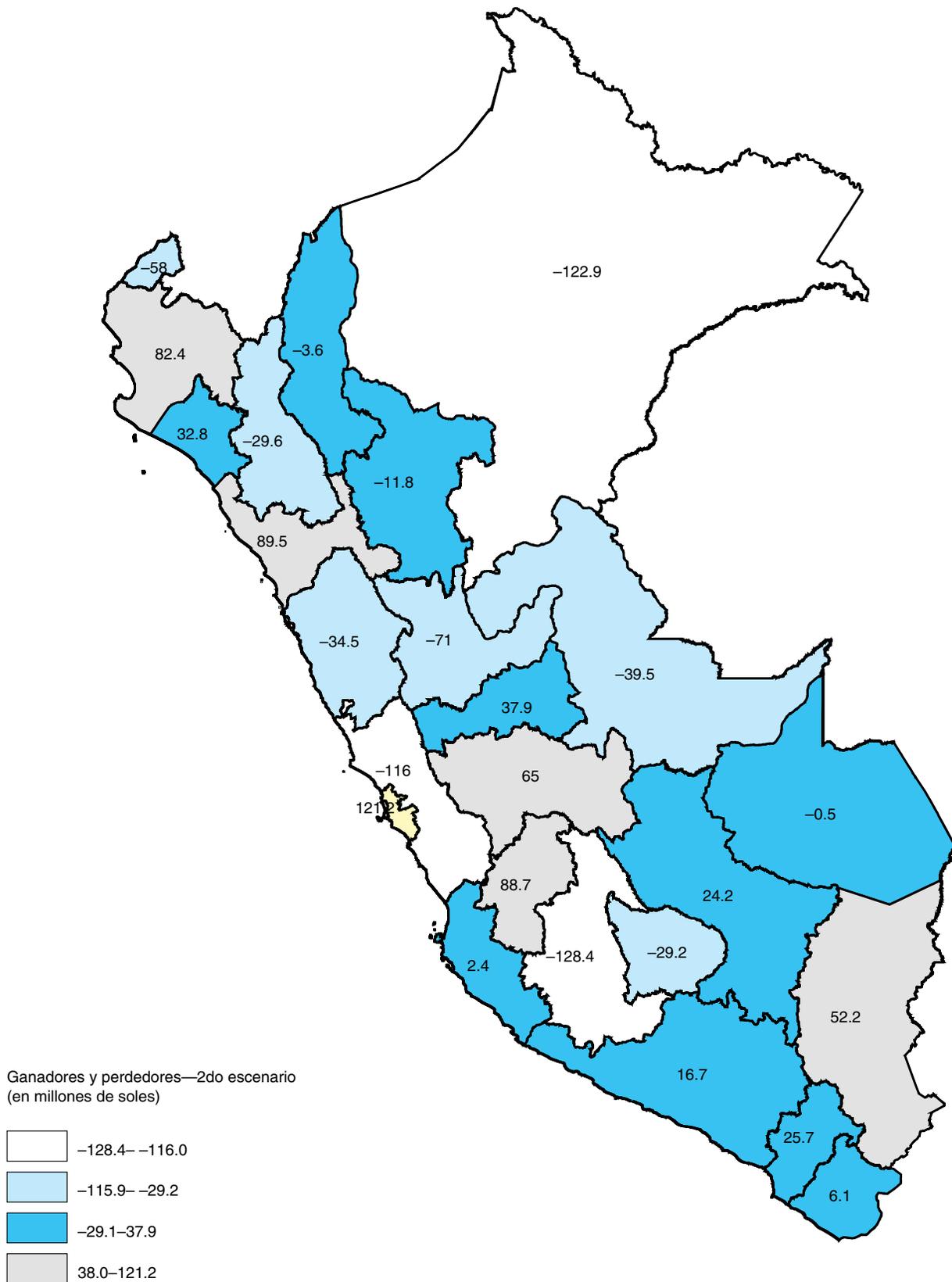
Nota: Esta figura corresponde a la columna 3 en la Tabla 8. Lima Metropolitana (en amarillo) no es parte de esta simulación.

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.

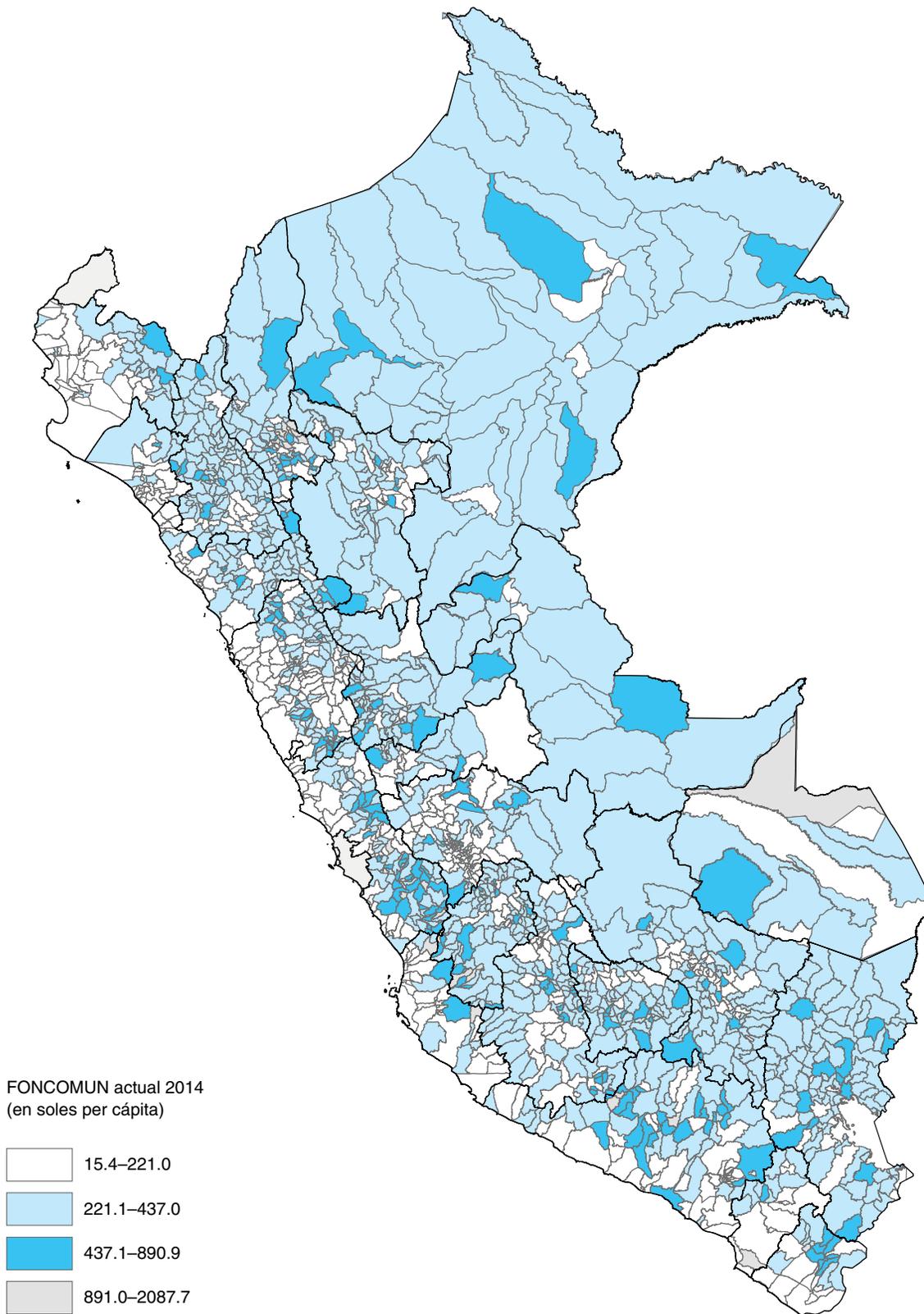
Las ganancias y las pérdidas derivadas de la reforma del FONCOMUN se limitan a

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.

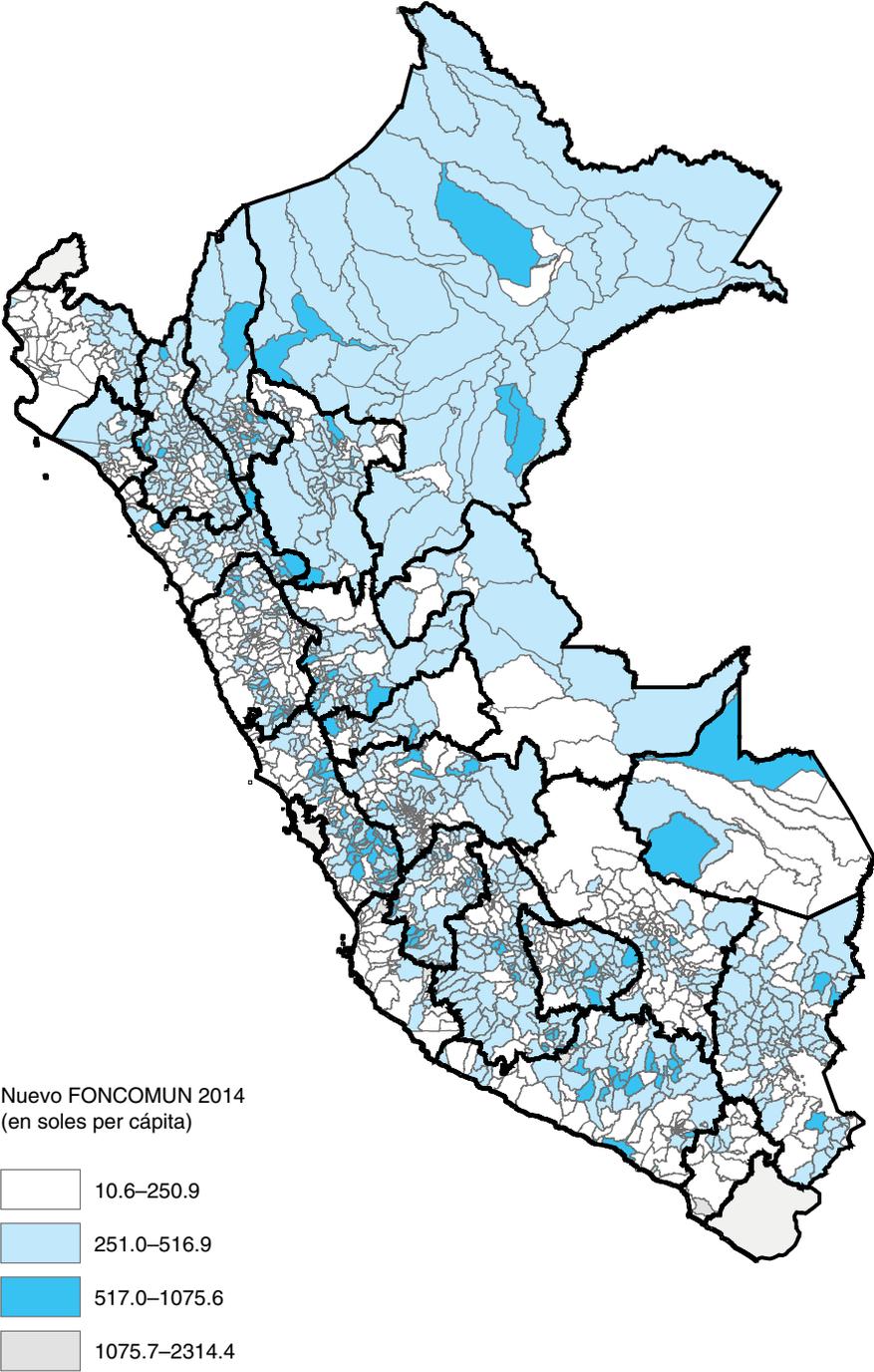
Esto se demuestra mediante la regresión de la distribución regional de las transferencias del FONCOMUN *per cápita* antes y después de las reformas propuestas al fondo (FONCOMUN), con la variable del gasto municipal de los hogares *per cápita*. Según puede observarse en la Tabla 10, la redistribución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

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



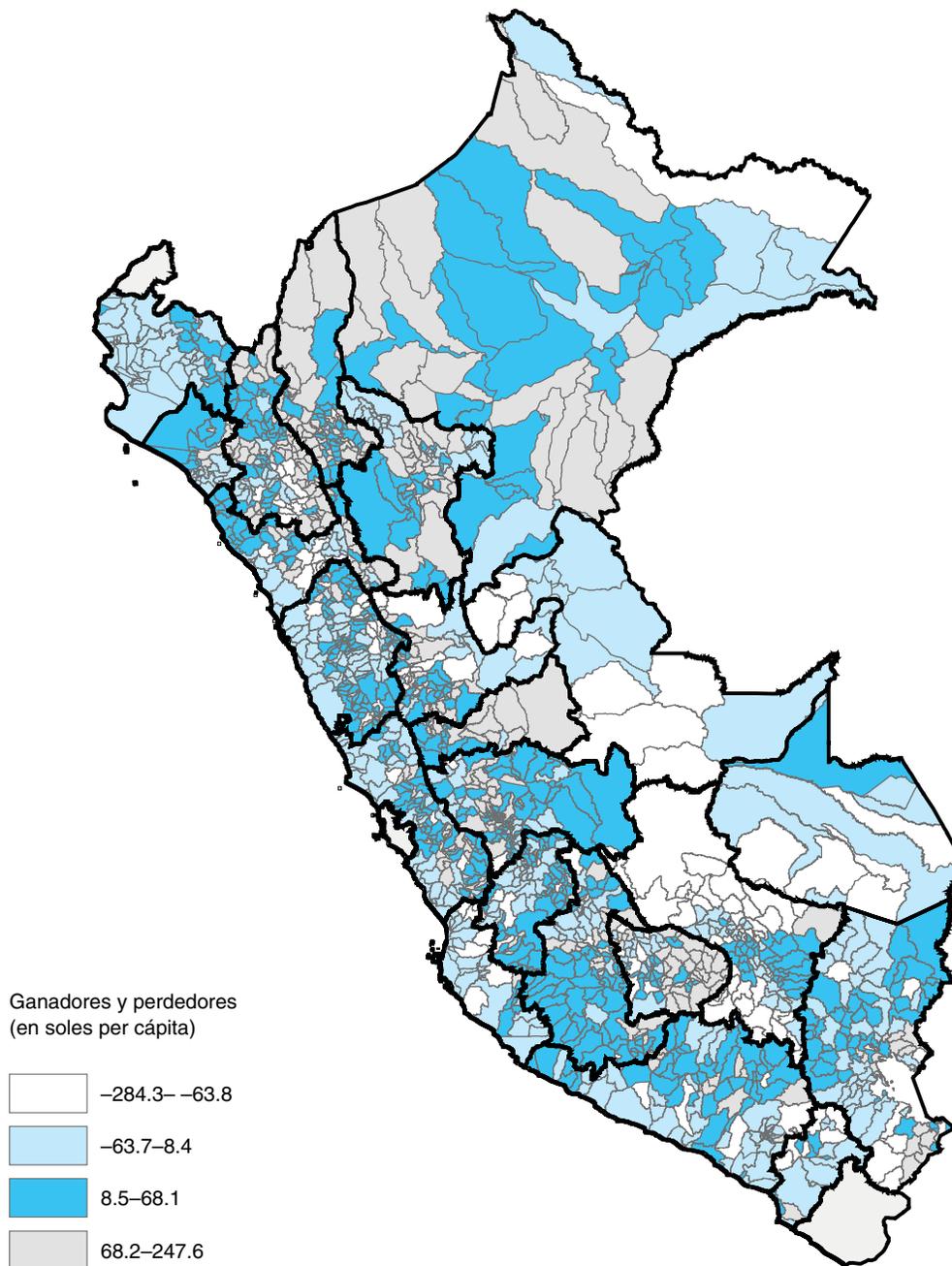
Fuentes: Ministerio de Finanzas y Ministerio de Agricultura. Cálculos del Banco Mundial.

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.

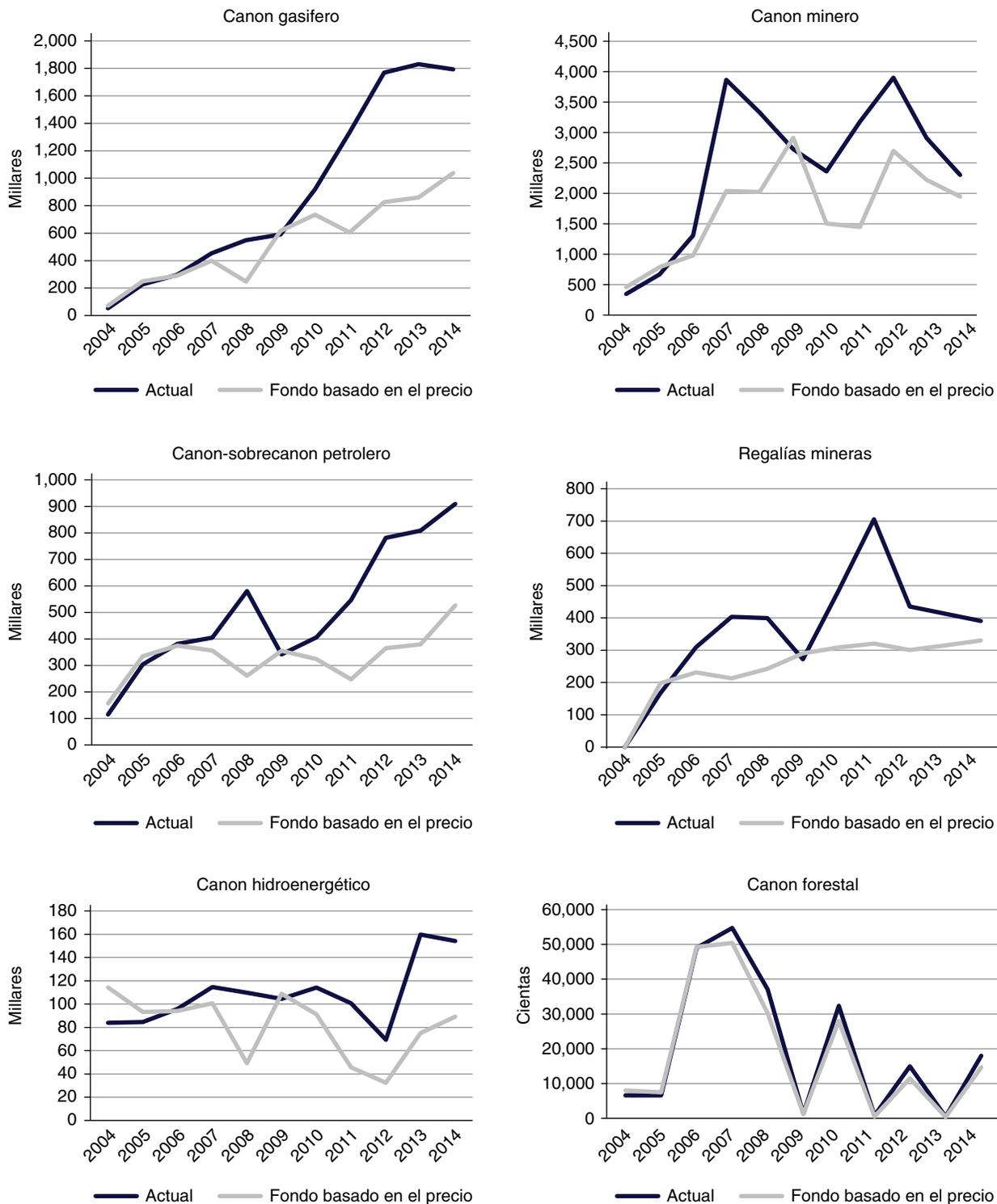
Tabla 11: Transferencias anuales de recursos, escenario actual y con el fondo de estabilización, 2004–14 (en millones de soles para el 2007)

	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.



Conclusiones y Recomendaciones de Políticas

Este reporte presenta opciones de políticas para mejorar aspectos específicos del sistema de descentralización fiscal de Perú. Estas opciones se presentan en orden lógico, comenzando con (i) los acuerdos institucionales verticales que determinan la relación entre distintos niveles de gobierno, para pasar a (ii) la importancia de aclarar las responsabilidades de gasto en todos los niveles del gobierno y, luego (iii) la redefinición correspondiente de la autoridad tributaria que ha de impulsar la capacidad subnacional de generar ingresos de fuentes propias y mejorar la eficiencia de la recaudación, para concluir con (iv) las propuestas para mejorar la transparencia, la estabilidad y el impacto igualador del sistema de transferencias intergubernamentales.

El Marco Institucional

A más de una década del lanzamiento del proceso de descentralización fiscal, el establecimiento de las macro-regiones parece un panorama poco probable. Por lo tanto, las opciones de reformas deben enfocarse en el fortalecimiento de los gobiernos regionales existentes. Aunque se han hecho avances importantes, el proceso de descentralización ha sido lento y desigual. En este contexto, los esfuerzos futuros han de enfocarse en la consolidación de los gobiernos regionales en tanto unidades intermedias de gobierno. A nivel municipal, se recomienda tomar medidas para evitar que se sigan fragmentando los gobiernos locales como en los años recientes debido a la creación de nuevas municipalidades.

Hacia la consolidación de los gobiernos regionales como nivel intermedio permanente de gobierno

- a. Revisar el marco legislativo para los gobiernos regionales a los efectos de formalizar su rol como gobiernos intermedios en pleno derecho;
- b. Paralelamente, crear instituciones de coordinación nacional- regional (y mejorar las existentes) para el proceso de toma de decisiones (por ejemplo, la creación de una entidad a nivel del gobierno central que sea responsable de la coordinación con los gobiernos locales y regionales y de apoyar la recientemente creada Asociación de Gobiernos Regionales);
- c. Darle prioridad a la reanudación de los esfuerzos institucionales de generación de capacidades a nivel regional, identificando un mecanismo adecuado a nivel central que permita el suministro de tales programas (la entidad a nivel nacional responsable de coordinar con otros niveles del gobierno puede ser la responsable de llevar a cabo los programas para generar capacidades y acreditar a los gobiernos subnacionales);
- d. Incorporar por completo a las direcciones regionales de los ministerios competentes en la estructura institucional de los gobiernos regionales; y, por último,
- e. Eliminar el sistema actual de transferencias de recursos ordinarios y reemplazarlo por (i) la asignación de impuestos base 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 más abajo).

Hacia la reducción de la fragmentación municipal

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

Asignaciones de Gasto

En aras de aumentar la autonomía y la rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales y mejorar la eficiencia en materia de prestación de servicios, es necesario definir las responsabilidades de gasto. También es imperativo definir con mayor precisión las funciones o responsabilidades compartidas, lo que puede lograrse mediante su desglose en subfunciones que determinen el nivel del gobierno responsable de cada una. Igualmente, es necesario diferenciar con precisión las funciones desconcentradas y delegadas, así como definir las fuentes de financiamiento (ingresos propios, subvenciones en bloque, o subsidios condicionados). En la medida en que 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 productiva.

Hacia la clarificación de las responsabilidades de gasto

- a. Revisar críticamente las leyes orgánicas de gobiernos regionales y locales para identificar los sectores que tienen funciones duplicadas o superpuestas;
- 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 o la entidad más apropiada y teniendo en cuenta el equilibrio entre las economías de escala y el principio de subsidiaridad;
- d. Simplificar el marco de responsabilidades delegadas; y
- e. Establecer mecanismos formales permanentes de coordinación intergubernamental, para armonizar las actividades, resolver los conflictos y crear acuerdos para abordar asuntos puntuales. Es clave la existencia de una entidad del gobierno central encargada de realizar estas coordinaciones, conjuntamente con la presencia de asociaciones representativas de los gobiernos locales y regionales.

Tributación

El aumento de los ingresos tributarios generados por los gobiernos municipales y regionales contribuiría a reducir la brecha fiscal vertical.

Podría lograrse con la combinación de la ampliación de las bases tributarias asignadas a las mismas, dándoles la capacidad de definir tasas para sus propios impuestos y mejorando la eficiencia en la

recaudación de impuestos. Los gobiernos regionales carecen en su totalidad de bases tributarias, a diferencia de los gobiernos locales que las tienen, pero carecen de autonomía para establecer sus tasas. En ese sentido, se proponen algunas opciones de políticas para aumentar la tributación subnacional. No obstante, 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 agregados 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 del gobierno central de abordar las prioridades a nivel nacional.

Asignar bases tributarias a los gobiernos regionales

- a. Establecer una sobretasa a los impuestos a la renta personal recaudados por el gobierno central, la cual será devengada a 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.⁴⁷

⁴⁷ En años recientes, países como México (2014) y Chile (2015), han establecido impuestos indirectos sobre el tabaco, las bebidas alcohólicas, las bebidas 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.

Mejorar la eficiencia de la recaudación de ingresos a nivel local

- a. Otorgar a las municipalidades la discrecionalidad para determinar tasas de impuestos prediales dentro de un rango limitado, establecido a nivel nacional.
- b. Crear un marco nacional para la cooperación entre las agencias de ingresos 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 el avalúo de las propiedades a nivel nacional.

Transferencias Intergubernamentales

Las reformas propuestas en este ámbito podrían hacer de las transferencias de recursos ordinarios un sistema más transparente y predecible de financiamiento basado en los criterios de coparticipación de ingresos e igualdad. Se puede ajustar la magnitud del mecanismo de coparticipación de ingresos y los fondos comunes del FONCOR con la finalidad de aumentar el efecto igualador del sistema de transferencias. Del mismo modo, es posible ajustar la nueva fórmula usada por el FONCOR en el segundo escenario, mediante el cambio de ponderaciones y, de esa manera, reforzar el efecto igualador de la transferencia.⁴⁸

⁴⁸ El Capítulo 6 presenta una simulación fiscal con el detalle del impacto de estas reformas sobre las finanzas de los gobiernos regionales.

Es posible hacer una serie de reformas al FONCOMUN para mejorar sus propiedades igualadoras y, a su vez, reducir los incentivos para la creación de nuevas municipalidades.

Estas reformas también requerirían de la asignación de las transferencias provenientes de actividades extractivas a proyectos de inversión de capital, lo que ampliaría sus posibilidades de uso. De igual manera, estas reformas pueden incluir los estimados de capacidad fiscal en los criterios de distribución, al igual que simplificar el mecanismo de las tres etapas de asignación.⁴⁹

El gobierno central ha aumentado el tamaño de otras transferencias para contrarrestar la caída reciente de las transferencias provenientes de actividades extractivas. Esto ha estabilizado los presupuestos subnacionales, especialmente a nivel municipal, donde la caída de las transferencias provenientes de actividades extractivas fue más aguda. Además de aumentar otras transferencias, el gobierno central autorizó a las municipalidades a retirar y gastar los balances no usados de las transferencias provenientes de actividades extractivas de los años anteriores.

Establecer un Fondo de Estabilización para las transferencias provenientes de actividades extractivas sustentado en reglas claras de acumulación y retiro podría reforzar la estabilidad de los presupuestos subnacionales.

Tales mecanismos permitirían que los ingresos por recursos acumulados durante períodos con precios de *commodities* más altos que el promedio sean retirados cuando estos precios caen, lo que reduciría la volatilidad del sistema de transferencias intergubernamentales.

Establecer un sistema de transferencias para los gobiernos regionales más estable, menos discrecional y más igualador

- a. Reformar las transferencias de recursos ordinarios mediante las siguientes acciones:

⁴⁹ Ver en el Capítulo 6 la simulación que muestra en detalle el potencial impacto de estas reformas sobre las finanzas de las distintas municipalidades.

- i. Definir un porcentaje de los impuestos a la renta personal y corporativa (sin considerar los impuestos a ingresos corporativos para las industrias extractivas, los cuales ya son transferidos mediante el canon), y el ingreso del 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 con igual ponderación—PBI regional y población—para incorporando tanto el principio de punto de origen para las transferencias por recursos 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.
- 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 FONCOR.
 - c. Mantener la fórmula actual del FONCOR o modificarla para considerar de una mejor manera las diferencias regionales en materia de necesidades de gasto y las capacidades de generar ingresos. Esto mejoraría su impacto igualador.
 - d. Dejar de asignar las transferencias del FONCOR a inversiones de infraestructura y, en su lugar, convertirlas en transferencias incondicionales destinadas a financiar la descentralización de las funciones actualmente cubiertas por transferencias de recursos ordinarios.

Mejorar el impacto igualador del FONCOMUN

- a. Alterar la fórmula de distribución para incluir el criterio de capacidad de ingreso—

considerando el tamaño de las transferencias provenientes de actividades extractivas y otras transferencias (con excepción de las del mismo FONCOMUN)—a fin de 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, lo que ayudará 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 criterios diferentes para las transferencias a las municipalidades provinciales y distritales.
- e. Buscar un proceso gradual y debidamente secuenciado 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 mecanismo reformado del FONCOMUN, por ejemplo, el aumento del recargo nacional del IGV o el desvío de las transferencias de recursos ordinarios al FONCOMUN.

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 las reglas fiscales para los gobiernos subnacionales;
- c. Crear cuentas separadas para cada gobierno receptor;
- d. Garantizar que la gestión del fondo sea plenamente transparente y respaldada por mecanismos de supervisión y rendición de cuentas adecuados; y
- e. Fortalecer el sistema de agrupación de recursos entre las municipalidades para financiar los proyectos de infraestructura entre distintas jurisdicciones.

Las opciones de políticas propuestas arrojan cuatro conclusiones vinculadas con la relación entre el marco institucional de Perú y las tres dimensiones de la descentralización fiscal.

La primera tiene que ver con la importancia de consolidar acuerdos institucionales verticales para reflejar la presunta permanencia de los gobiernos regionales. La segunda hace referencia a la necesidad de definir con mayor claridad y precisión las responsabilidades de gasto entre los niveles de gobierno y la correspondiente distribución de la autoridad de ingreso. La tercera apunta al rol crucial que juega la capacidad de generar ingresos de fuentes propias a nivel regional y local para la sostenibilidad a largo plazo de la descentralización fiscal. La cuarta reitera la importancia de la existencia de un marco para las transferencias intergubernamentales, con la finalidad de garantizar la equidad en la prestación de servicios a nivel nacional, mientras se minimizan sus efectos potencialmente negativos sobre la eficiencia del gasto público y los esfuerzos de recaudación tributaria.



Metodología para los Nuevos Recursos Ordinarios y Simulación

El fondo de recursos a ser distribuido en este nuevo mecanismo de coparticipación de ingresos será equivalente a 2/3 del valor actual de los recursos ordinarios (presupuestados en el año

2016). La fórmula de distribución está basada en un índice que considera a la población regional y el PBI, ambos con el mismo peso de 50 por ciento (Tabla 12).

Tabla 12: Nuevo índice de distribución de recursos ordinarios

Gobierno regional	Población 2014		PBI regional 2014 (miles de nuevos soles)		Índice de distribución
	Total	%	Total	%	
Amazonas	421.122	0,019	3.235.930	0,013	0,016
Ancash	1.142.409	0,052	16.558.359	0,065	0,059
Apurímac	456.652	0,021	2.710.392	0,011	0,016
Arequipa	1.273.180	0,058	23.985.309	0,095	0,076
Ayacucho	681.149	0,031	5.461.714	0,022	0,026
Cajamarca	1.525.064	0,069	11.817.954	0,047	0,058
Callao	996.455	0,045	19.249.771	0,076	0,061
Cusco	1.308.806	0,059	21.390.383	0,084	0,072
Huancavelica	491.278	0,022	3.535.902	0,014	0,018
Huánuco	854.234	0,039	5.128.940	0,020	0,029
Ica	779.372	0,035	15.373.558	0,061	0,048
Junín	1.341.064	0,061	13.108.553	0,052	0,056
La Libertad	1.836.960	0,083	20.498.411	0,081	0,082
Lambayeque	1.250.349	0,057	10.924.336	0,043	0,050
Loreto	1.028.968	0,047	8.858.322	0,035	0,041
Madre de Dios	134.105	0,006	1.940.575	0,008	0,007
Moquegua	178.612	0,008	8.683.376	0,034	0,021
Pasco	301.988	0,014	5.291.774	0,021	0,017
Piura	1.829.496	0,083	18.875.817	0,074	0,079
Puno	1.402.496	0,064	10.016.943	0,039	0,052
San Martín	829.520	0,038	5.720.598	0,023	0,030
Tacna	337.583	0,015	6.327.816	0,025	0,020
Tumbes	234.638	0,011	2.710.404	0,011	0,011
Ucayali	489.664	0,022	4.092.239	0,016	0,019
Lima provincias	933.749	0,042	8.249.610	0,033	0,037
Total	22.058.913	1,000	253.746.986	1,000	1,000

Fuentes: Ministerio de Finanzas e Instituto Nacional de Informática y Estadística.

Nota: Lima Metropolitana no se incluye en esta simulación.



Metodología Actual de FONCOR⁵⁰

El Fondo de Compensación Regional (FONCOR) fue establecido en el Artículo 37 de la Ley No. 27.783, en el marco de la Ley de Descentralización. Se trata de una transferencia igualadora que busca distribuir los recursos adicionales para los gobiernos regionales bajo los criterios de equidad y compensación. Estos recursos deben ser usados en su totalidad para proyectos de inversión regional que cumplan con los estándares establecidos por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

El FONCOR está integrado actualmente por recursos provenientes de programas base y proyectos de inversión pública del antiguo Consejo Transitorio de Administración Regional (inversión regional); una parte variable constituida por el 30% de los recursos generados por las privatizaciones y las concesiones; al igual que una cantidad adicional de recursos regulares de la Tesorería establecida por la Dirección General de Presupuesto Público.

Según el Artículo 39, párrafo 2 de la Ley No. 27.783—Ley Base de Descentralización—el FONCOR se distribuye proporcionalmente entre todos los gobiernos regionales con criterios de equidad y compensación, teniendo en consideración factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación marginal, población, contribución tributaria a la Tesorería e indicadores de desempeño en la ejecución de la inversión pública.

El Artículo 39 de la Ley No. 27.783 y el Artículo 15 de la Ley No. 28.411, Ley General del Sistema del Presupuesto Nacional, establece que el índice del

Fondo de Compensación Regional (FONCOR) es aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de un Decreto Ministerial, apoyado por el Consejo Nacional de Descentralización (CND) (actualmente Secretaría de Descentralización-PCM) y que reporta a los asuntos propuestos por el Directorio General de Asuntos Económicos y Sociales (DGAES) del Ministerio de Finanzas.

Cantidad Fija

Durante su creación en el año 2004 y en el marco de la ley de descentralización, se estableció que el FONCOR sería financiado con los recursos de los programas y los proyectos regionales del entonces denominado Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), en conjunción con los recursos resultantes de la privatización de las compañías regionales.

En la actualidad, el gobierno central continúa transfiriendo a los gobiernos regionales esa cantidad, tal como ha sido establecido en el marco de la Ley de Descentralización.⁵¹ Estos gastos

⁵¹ Artículo 39—Fondo de Compensación Regional 39.1. El Fondo de Compensación Regional (FONCOR) fue constituido inicialmente con:

(a) recursos financieros correspondientes a todos los proyectos de inversión de rango regional a cargo del respectivo Consejo Transitorio de Administración Regional y para todos los proyectos de inversión pública de alcance regional en los campos de agricultura, pesca, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minas, carreteras, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente presentes en su constitución, según el principio de neutralidad y responsabilidad fiscal con criterios de equidad y compensación considerando los factores de pobreza.

(b) los ingresos del proceso de privatización y concesiones, tal como ha sido establecido en la tercera provisión complementaria a esta ley.

⁵⁰ La información de este capítulo ha sido tomada del portal web del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=284&Itemid=100847&lang=en.

tienen fines meramente operativos, en tanto cubren los costos de los trabajadores del proyecto, seguros de trabajo, etc.⁵²

Diecinueve gobiernos regionales reciben esta cantidad fija. Las regiones que no la reciben son las que nunca han tenido tales proyectos. La cantidad fija total es de S/.162.841.356.

Cantidad Variable

El FONCOR también tiene una cantidad variable que suma S/.527.488.644, proveniente de los Recursos Ordinarios del Tesoro Público.

Esta cantidad se asigna en dos partes: una cantidad base (50 por ciento) y una cantidad a ser distribuida (50 por ciento). Mediante esta estructura se pretende evitar las distorsiones en la asignación de recursos y garantizar la culminación de los proyectos. La cantidad variable se estructura en dos partes para establecer una regla de asignación gradual y permanente que garantice que los gobiernos regionales reciban anualmente no menos del 50 por ciento de lo que recibieron el año anterior.

Cantidad base

La cantidad base corresponde al 50 por ciento de lo que el gobierno regional recibió el año anterior, como cantidad variable. En ese sentido, la distribución de la cantidad variable del FONCOR para el año 2017, asignará como cantidad base el 50 por ciento de lo que fue asignado como cantidad variable en el 2016.

El propósito de esta tasa fija anual es evitar afectar la planificación de los gobiernos regionales en relación con esta fuente de financiamiento.

La cantidad base total suma los S / . 263.744.322.⁵³

52 Dos casos conocidos son el del proyecto Sihuas Majes en Arequipa y el proyecto Chavimochic en el norte.

53 La cantidad total se encuentra congelada desde el año 2009.

Cantidad a distribuir

El 50 por ciento restante de la cantidad variable se asigna según una metodología basada en probabilidades relativas estimadas a través de un modelo LOGIT. La metodología incorpora dos dimensiones: una de deficiencias o de pobreza relativa y la otra relacionada con las transferencias recibidas.

Variables o criterios usados para la elaboración del índice para asignar la cantidad a ser distribuida

Siguiendo los criterios establecidos en la Ley No. 27.783, el índice se compone de los siguientes indicadores y fuentes de información:

Metodología de asignación

La metodología a emplear para la construcción del índice del FONCOR se basa en la priorización de las regiones según un enfoque probabilístico.

La metodología para definir e identificar las regiones prioritarias se basa en el siguiente recuadro, donde las regiones “tipo A” son las más prioritarias, en tanto son las que carecen de recursos para proyectos de inversión, tienen tasas más altas de pobreza y/o necesidades insatisfechas. En contraste, las regiones “tipo D” son las de menor prioridad, puesto que tienen mayores recursos y menores tasas de pobreza.

En ese sentido, el enfoque probabilístico define cuál es la probabilidad de que una región sea Tipo A, dados sus indicadores de pobreza y transferencias. Por lo tanto, se le asignará una mayor cantidad de fondos FONCOR a las regiones que estén más propensas a caer en la categoría A. Se usarán dos indicadores relativos (pobreza y transferencias), los cuales son explicados a continuación.

a. Criterio de equidad

El criterio de equidad se basa en la construcción de un indicador relativo de pobreza, en el que

Tabla 13: Índice de distribución FONCOR

	Variables	Descripción	Fuente	Relación con el índice FONCOR	Criterio (Ley 27.783, Art. 39)
1	Población	Población regional	INEI-CENSO (últimos datos disponibles)	Positiva	Población
2	Población en las áreas fronterizas	Población en distritos fronterizos	INEI-CENSO (últimos datos disponibles)	Positiva	Ubicación fronteriza
3	Tasa de pobreza extrema	Porcentaje de la población en pobreza extrema	INEI-ENAH0 (últimos datos disponibles)	Positiva	Pobreza
4	Índice de necesidades insatisfechas	Promedio de las tasas de población con un déficit en el acceso a agua y alcantarillado (a la red pública) y electricidad	CENSO 2007	Positiva	Necesidades insatisfechas
5	Transferencias	Transferencias al gobierno regional por concepto de canon, sobrecanon, regalías mineras, ingreso aduanero y FOCAM	MEF-SIAF	Negativa	Transferencias
6	Transferencias de saldos	Saldo de <i>recursos determinados</i> (no incluye los del FONCOR) para el 31 de diciembre del año previo al cálculo	MEF-DNTP	Negativa	Ejecución de inversiones

Fuentes: MEF. Banco Mundial

Recuadro 4: Criterios de priorización de las regiones



se considerarán las variables de; población, necesidades insatisfechas y pobreza extrema. La estructura sería la siguiente:

(a.1) Indicador de Pobreza (p):

$$p = POB^{0.1} \times (0.5 Car + 0.5 Pobex)$$

Donde:

- POB^{54} : población regional + población regional en distritos fronterizos
- Car : índice de necesidades no cubiertas en la región
- $Pobex$: tasa de pobreza extrema en la región

(a.2) Indicador relativo de pobreza extrema (P):

$$P = \frac{p_i}{\sum_{i=1}^{26} p_i}$$

b. Criterio de compensación

El criterio de compensación se basa en la construcción de un indicador relativo de transferencia en el cual se toman en cuenta las variables de disponibilidad de ingresos provenientes de recursos para los proyectos de inversión pública de los gobiernos regionales:

(b.1) Indicador de transferencia (t):

$$t = \frac{(\text{Ingreso Disponible})}{POB^{0.1}}$$

- Ingreso disponible: comprende las transferencias a los gobiernos regionales por concepto de canon, sobrecanon, regalías mineras, ingreso aduanero y del FOCAM para el año del cálculo, además de los balances de los *Recursos Determinados*, sin incluir al FONCOR, para el 31 de diciembre del año previo al cálculo.
- POB : población regional

(b.2) Indicador relativo de transferencia (T):

$$T = \frac{t}{\sum_{i=1}^{26} t_i}$$

c. Cálculo del Índice FONCOR

Para el cálculo del índice FONCOR se estimó un modelo de probabilidades Logit basado en el conjunto de datos disponibles sobre indicadores de pobreza y transferencias.

Los resultados en Tabla 14 muestran un grado de relevancia considerable (en todos los casos menor al 0,01) en las variables constantes y dependientes del modelo.

Finalmente, para el cálculo de las probabilidades, se toma en cuenta la “predicción” asociada con el modelo Logit:

$$PROBABILIDAD(TIPO A = 1) = \frac{e^y}{1 + e^y}$$

$$y = -4.74878 - (111.6345 \times T) + (138.995 \times P)$$

Donde:

- T es el indicador relativo de transferencia
- P es el indicador relativo de pobreza

Finalmente, el índice se define como la probabilidad de cada gobierno regional, expresado como una proporción de la suma total de las probabilidades estimadas.

La simplicidad de esta metodología radica en que la actualización anual corresponde a la actualización de los indicadores “T” y “P” y no de los coeficientes, los cuales son actualizados cada cuatro años. La Tabla A.15 muestra el índice para el año 2017.

La cantidad total a distribuirse s S./263.744.322.

54 El exponente 0,1 tiene como justificación la reducción del sesgo urbano que puede estar implícito en la variable poblacional (como sucede en el caso de Lima Metropolitana y otras grandes ciudades). Por otro lado, este asume la heterogeneidad en la producción a escala, pues la unidad de costos de los proyectos de inversión es mayor en las áreas más dispersas, asociadas a localidades más pobres.

Tabla 14: Regresión LOGIT probabilística

```
. logit prioridad ipobreza itransferencias
```

```
Iteration 0:   log likelihood = -127.56404
Iteration 1:   log likelihood = -81.996729
Iteration 2:   log likelihood = -65.872284
Iteration 3:   log likelihood = -61.320306
Iteration 4:   log likelihood = -61.15241
Iteration 5:   log likelihood = -61.152096
Iteration 6:   log likelihood = -61.152096
```

```
Logistic regression               Number of obs =      208
                                LR chi2(2)          =    132.82
                                Prob > chi2         =    0.0000
Log likelihood = -61.152096      Pseudo R2         =    0.5206
```

prioridad	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
ipobreza	138.995	25.05356	5.55	0.000	89.89087 188.099
itransfere~s	-111.6345	22.51362	-4.96	0.000	-155.7603 -67.50858
_cons	-4.74878	1.016194	-4.67	0.000	-6.740484 -2.757076

Note: 10 failures and 0 successes completely determined.

Tabla 15: Cálculo del índice FONCOR para el 2017

Gobierno regional	Indicador de pobreza (P)	Indicador de transferencias (T)	Y	Puntaje	Índice FONCOR 2017
Amazonas	0,056189236	0,005554794	2,441136144	0,919910833	0,1353871152
Ancash	0,034302468	0,112737246	-12,5662745	0,000003488	0,0000005133
Apurímac	0,051228587	0,004162577	1,907050173	0,870687387	0,1281426953
Arequipa	0,018422326	0,038607924	-6,49814515	0,001503965	0,0002213448
Ayacucho	0,051884298	0,022685711	-0,06963001	0,482599528	0,0710261860
Cajamarca	0,067522485	0,055464513	-1,55524539	0,174329961	0,0256568677
Callao	0,017204102	0,099564800	-13,4723626	0,000001409	0,0000002074
Cusco	0,040015598	0,175447100	-18,7727612	0,000000007	0,0000000010
Huancavelica	0,058499017	0,033530093	-0,36082433	0,410760034	0,0604532679
Huánuco	0,056048505	0,002795861	2,729567473	0,938748972	0,1381596027
Ica	0,019853106	0,022566488	-4,50849622	0,010895003	0,0016034631
Junín	0,035968465	0,008561616	-0,70511493	0,330679158	0,0486674313
La Libertad	0,037740897	0,069659087	-7,2793414	0,000689164	0,0001014272
Lambayeque	0,030996653	0,003696581	-0,85306615	0,298790059	0,0439741795
Loreto	0,052909655	0,039189025	-1,76944974	0,145610773	0,0214301449
Madre de Dios	0,029504551	0,004794557	-1,1830329	0,234507311	0,0345134194
Moquegua	0,017877687	0,034954281	-6,16597463	0,002095272	0,0003083699
Pasco	0,048988337	0,012923625	0,617631494	0,649679677	0,0956160686
Piura	0,043588613	0,077559486	-7,34849515	0,000643146	0,0000946545
Puno	0,056225213	0,020345404	0,794994475	0,688902734	0,1013886895
San Martín	0,046603108	0,021256936	-0,64418849	0,344300339	0,0506721174
Tacna	0,018703863	0,029998654	-5,49792138	0,004078572	0,0006002605
Tumbes	0,023285593	0,030294889	-4,89415379	0,007434558	0,0010941749
Ucayali	0,038718141	0,016920108	-1,25601978	0,221659827	0,0326226014
Lima	0,029304927	0,050761228	-6,34224604	0,001757251	0,0002586219
Lima Metropolitana (caso especial)	0,018414571	0,005967413	-2,85541592	0,054402035	0,0080065745
Total	1,000000000	1,000000000	-96,10778000	6,794670465	1,000000000

Fuentes: Ministerio de Economía y Finanzas y cálculos del Banco Mundial.



Metodología para el Nuevo Índice FONCOR

El nuevo índice del FONCOR mantiene el criterio relativo de pobreza del antiguo índice FONCOR pero modifica el criterio relativo de transferencia al ajustar su cálculo y su contenido. Por lo tanto, este criterio recibirá el nombre de “Criterio de Capacidad Fiscal”.

El “Criterio de Capacidad Fiscal” se define entonces de la siguiente manera:

$$fc_i = \frac{(\text{Ingreso Disponible})}{POB}$$

Donde:

- fc_i : capacidad fiscal *per cápita* del gobierno regional i
- Ingreso disponible: “coparticipación de ingresos” (o recursos ordinarios reformados) más las transferencias a los gobiernos regionales por concepto de canon, sobrecanon, regalías mineras, ingreso de aduanas y el FOCAM durante el año del cálculo, más el balance de los “recursos determinados” (sin incluir los recursos del FONCOR) para el 31 de diciembre del año previo al cálculo. Nótese que no se incluyen aquí los ingresos tributarios de los gobiernos regionales, en la medida en que carecen de fuentes de ingresos asignadas. No obstante, en caso de que a los gobiernos regionales les fuesen asignados nuevos tributos, el ingreso potencial de tales impuestos ha de ser incluido dentro de esta definición del ingreso disponible.
- POB: población regional

- Luego, se calcula el promedio nacional de Capacidad Fiscal *per cápita* y la brecha de la Capacidad Fiscal *per cápita*, relativa a dicho promedio nacional, tal como se muestra a continuación:
 - Si la capacidad fiscal *per cápita* del gobierno central es más alta que el promedio nacional, la brecha de capacidad fiscal es igual a cero y el gobierno regional no es elegible para este componente del índice FONCOR.
 - Si la capacidad fiscal *per cápita* del gobierno regional es menor al promedio nacional, la brecha de capacidad fiscal es la que sigue:

$$fcg_i = (fc - cf_i) \times POB \quad \text{if} \quad fc > cf_i$$

Donde:

- fc : capacidad fiscal *per cápita* - promedio nacional
- cf_i : capacidad fiscal *per cápita* del gobierno regional i
- POB: población regional

Nota: Una variación a esta regla consiste en usar, en lugar la media/o valor medio como base, la máxima capacidad fiscal *per cápita*, con lo cual solo la región más rica en términos *per cápita* resultaría inelegible para este criterio.

De manera subsiguiente, la capacidad fiscal de cada gobierno regional como índice de brecha se define en los siguientes términos:

$$FCG = \frac{fcg_i}{\sum_{i=1}^{26} fcg_i}$$

Así el índice final, o el nuevo índice FONCOR es el siguiente:

$$IDF_i = (0.5 \times P) + (0.5 \times FCG)$$

Donde:

P: indicador relativo de pobreza

FCG: indicador relativo de brecha de capacidad fiscal



El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y la Reforma Propuesta

Definición

El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) es un fondo establecido en la Constitución Política de Perú, con el objetivo de promover la inversión en las diferentes municipalidades del país, y con un criterio redistributivo en favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del país.

Antecedentes Legales

- Numeral 5) del artículo 196 de la Constitución Política de Perú señala que los recursos asignados por concepto del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) constituyen rentas de las municipalidades.
 - Artículo 87 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por el Decreto Supremo No. 156-2004-EF, dispone que el FONCOMUN se distribuye con criterios de equidad y compensación y tiene por finalidad asegurar el funcionamiento de todas las municipalidades.
 - El artículo 88 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, establece que los recursos mensuales que perciban las municipalidades por concepto del FONCOMUN no podrán ser inferiores al monto equivalente a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes a la fecha de aprobación de la Ley de Presupuesto del Sector Público de cada año.
- El artículo 146 de la Ley No. 27.972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece una asignación prioritaria y compensatoria del FONCOMUN a las municipalidades ubicadas en zonas rurales;
 - El artículo 4 de la Ley No. 29.332, que crea el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, dispone que los criterios de distribución del FONCOMUN establecidos en el artículo 87 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, son aplicados de manera progresiva a partir del presupuesto correspondiente al Año Fiscal 2010;
 - El Decreto Supremo No. 060-2010-EF aprueba los criterios, procedimientos y metodología para la distribución del FONCOMUN, disponiendo que la asignación para cada municipalidad provincial y distrital se determine en función a los criterios previstos en el Decreto Supremo No. 156-2004-EF.

Fuentes de Financiamiento

El Artículo 86 del Decreto Legislativo No. 776, Ley de Tributación Municipal (enmendado por el Artículo 31 del Decreto Legislativo No. 952) determina los recursos que conforman el FONCOMUN (Tabla 16):

Tabla 16: Fuentes de financiamiento del FONCOMUN

	Percentage
a. Impuesto de promoción municipal (IPM)	95,6%
b. Impuesto al rodaje	4,3%
c. Impuesto a las embarcaciones de recreo	0,1%

Procedimiento de Distribución

El procedimiento de distribución del Fondo comprende tres (3) fases:⁵⁵

Primera fase: asignación geográfica por provincias. Se divide la “bolsa” del FONCOMÚN nacional total en 196 partes, que son las 196 provincias geográficas que conforman el territorio nacional.

Segunda fase: asignación interdistrital. El monto asignado a cada provincia geográfica en la primera fase se distribuye entre todos los distritos que conforman cada una de las 196 provincias de todo el país.

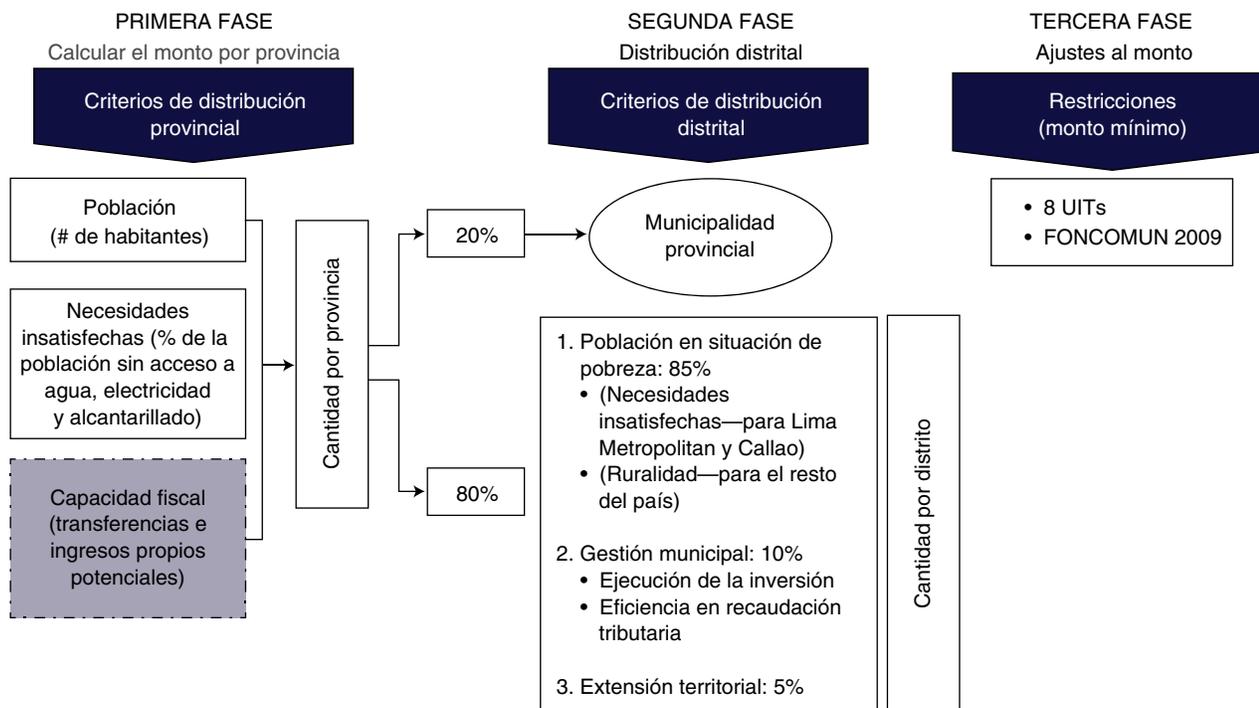
Tercera fase: ajuste de la asignación distrital por 8 UIT y “piso” 2009. Los montos obtenidos en la segunda

fase son ajustados para que a ningún distrito se le transfiera mensualmente menos de 8 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por concepto del FONCOMUN. Asimismo, se garantiza un mínimo de transferencia igual a lo transferido por concepto de FONCOMUN en el año 2009.

Criterios de Distribución Actuales y Nuevas Propuestas

Los criterios actuales de distribución se conservan en términos esenciales, con excepción de las propuestas relacionadas con el cambio de la metodología de distribución en la primera etapa, con la finalidad de incluir la capacidad fiscal de las provincias como criterio adicional en la fase inicial.

Figura 27: Nueva metodología de distribución del FONCOMUN



55 Estas tres fases se encuentran descritas en el Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal (aprobado mediante Decreto Supremo N° 156-2004-EF). El artículo 87 menciona: “... El procedimiento de distribución del fondo comprende, primero, una asignación geográfica por provincias y, sobre esta base, una distribución entre todas las municipalidades distritales de la provincia. ...” El artículo 88 menciona: “... Los recursos que perciban las municipalidades por concepto de Fondo de Compensación Municipal no podrán ser inferiores al monto equivalente a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias ...”

Primera etapa: asignación por provincia

Actualmente, la asignación por provincia usa un índice que combina la población y el índice de necesidades insatisfechas de servicios públicos.

Por ende, el índice original se calcula de la siguiente manera:

(a) Índice geográfico por provincias (IGPj)

$$IGPj = \frac{POPULATIONj * ICj}{\sum_i^{196} (POPULATIONj * ICj)}$$

Donde:

IGPj: índice geográfico por provincia

POPULATIONj: población en la provincia j

ICj: índice de necesidades insatisfechas en la provincia j

El índice de necesidades insatisfechas se define como se muestra a continuación:

$$ICj = \left(\frac{NOWATERj + NOSEWAGEj + NOELECTRICITYj}{3} \right)$$

Donde:

ICj: índice de necesidades insatisfechas por provincia j

NOWATERj: porcentaje de la población sin acceso a servicios de agua en la provincia j

NOSEWAGEj: porcentaje de la población sin acceso a sistema de aguas residuales en la provincia j

NOELECTRICITYj: porcentaje de la población sin acceso a servicios de electricidad en la provincia j

Escenario propuesto

Proponemos añadir el indicador de capacidad fiscal a los criterios usados en esta primera etapa.

(b) Indicador de capacidad fiscal (ICFj)

La capacidad fiscal se mide a partir de todas las transferencias de fondos recibidas por la provincia, incluyendo el canon, pero sin considerar al FONCOMUN, más otros ingresos propios potenciales—los cuales son calculados mediante un análisis de regresión. Estos componentes de capacidad fiscal son explicados más adelante.

(b.1) Transferencias recibidas durante el análisis anual

Añadimos todos los componentes del ítem “transferencias” (con excepción de la correspondiente al FONCOMUN) recibidos por provincia

$$TRj = \sum_{i=1}^n TR_i$$

Donde:

$$TR_i = \text{CANON_SOBRECANON} + \text{REGALÍAS} + \text{DA} + \text{OTROS}$$

Donde:

TRj: total de transferencias recibidas por provincia j

CANON_SOBRECANON: Canon Forestal, Canon Gasífero, Canon Hidroenergético, Canon Minero, Canon Pesquero, Canon y Sobrecanon Petrolero del distrito i

REGALÍAS: Regalías mineras del distrito i

DA: derechos aduaneros del distrito i

OTROS: Fideicomiso Regional, FOCAM, FONIE, participaciones y saldo de transferencias del distrito i

n: número de distritos que forman parte de la provincia j

(b.2) Estimación de los ingresos propios potenciales

En primer lugar, se calculan los ingresos propios⁵⁶ de cada distrito, para luego estimar los recursos propios per cápita, tal como se muestra a continuación:

$$IPpc_i = \frac{ING_PRO_i}{POBLACIÓN_i}$$

Donde:

IPpc_i = ingresos propios per cápita del distrito i

ING_PRO_i = ingresos propios del distrito i

POBLACIÓN = población del distrito i

⁵⁶ Para el cálculo de los recursos propios se consideraron los recursos provenientes del “Impuesto Municipal” y los “recursos recaudados directamente”. No se consideran las entradas genéricas de ambas fuentes de financiamiento, tales como “endeudamiento”, “balance”, ni tampoco “venta de activos no financieros”. Otras fuentes no comprenden los “impuestos sobre los casinos”, los “impuestos sobre máquinas tragamonedas”, transferencias del canon, sobrecanon, derechos de concesión, regalías FOCAM, derechos aduaneros y FONCOMUN.

Para estimar los ingresos propios potenciales per cápita, realizamos una regresión para todos los distritos que tienen como variable dependiente el cálculo de los ingresos propios per cápita, y, como variable independiente, el promedio de gasto de hogares en cada distrito, expresado en términos per cápita. Realizamos esta regresión usando la información del año 2013, año del que tenemos la información más actualizada.

Seguidamente, usamos el parámetro de la regresión para predecir los valores de los recursos propios del distrito para el año de análisis. En caso de que la predicción arroje un valor negativo, se le asigna el valor de cero al distrito.

$$\widehat{IP}_{pc_i} = 0.5625352 \times Gtoavgpc_i - 129.5626$$

$$\widehat{IP}_{pc_i} = 0 \text{ if } \widehat{IP}_{pc_i} < 0$$

Donde:

\widehat{IP}_{pc_i} = valor estimado de los recursos propios per cápita del distrito *i*

$Gtoavgpc_i$ = promedio del gasto de hogares expresado en términos per cápita por distrito *i*

Multiplicamos el valor estimado de los ingresos propios per cápita calculados por población distrital para el año de análisis.

$$\widehat{IP}_i = \widehat{IP}_{pc_i} \times POBLACIÓN_i$$

Donde:

\widehat{IP}_i = valor estimado de ingresos propios por distrito *i*

$POBLACIÓN_i$ = población del distrito para el año de análisis

Para hallar los ingresos propios potenciales a nivel provincial, sumamos el valor estimado de ingresos propios por distrito, para lo que se tiene en cuenta también la municipalidad provincial.

$$\widehat{IP}_j = \sum_{i=1}^n \widehat{IP}_i$$

Donde:

\widehat{IP}_i : valor estimado de los recursos propios por distrito *i*

\widehat{IP}_j : valor estimado de los recursos propios por provincia *j*

n: número de distritos que son parte de la provincia *j* (incluye la municipalidad provincial en cada provincia)

La capacidad fiscal de la provincia se define entonces como los ingresos provenientes de todas las transferencias (con excepción del FONCOMUN) más los ingresos propios potenciales (calculados como valores estimados basados en análisis de regresión):

$$FC_j = TR_j + \widehat{IP}_j$$

Donde:

TR_j : transferencias totales recibidas por provincia *j*

\widehat{IP}_j : ingresos propios potenciales por provincia *j*

FC_j : capacidad fiscal de la provincia *j*

$$FCpc_j = \frac{FC_j}{POBLACIÓN_j}$$

Donde:

$FCpc_j$: capacidad fiscal per cápita por provincia *j*

$POBLACIÓN_j$: población de la provincia *j*

(b.3) Cálculo de la brecha de capacidad fiscal

En este paso, primero calculamos el promedio nacional de capacidad fiscal per cápita y luego calculamos la brecha de capacidad fiscal per cápita para cada provincia en relación con este promedio nacional, como se muestra a continuación:

- Si la capacidad fiscal de la provincia es más alta que el promedio nacional, la brecha de capacidad fiscal es cero y la provincia no es elegible para este componente del índice.
- Si la capacidad fiscal de la provincia es menor al promedio nacional, la brecha de capacidad fiscal es:

$$fcg_j = (FCpc - FCpc_j) \times POPULATION_j$$

(if $FCpc > FCpc_j$)

Donde:

fcg_j : brecha de capacidad fiscal de la provincia *j*

$FCpc$: capacidad fiscal per cápita - promedio nacional

$FCpc_j$: capacidad fiscal per cápita de la provincia *j*

$POBLACIÓN_j$: población de la provincia *j*

El índice de capacidad fiscal de cada provincia se define como su porcentaje respecto a la capacidad fiscal total de todas las provincias comparables:

$$FCG_j = \frac{fcg_j}{\sum_1^{196} (fcg_j)}$$

Donde:

FCG_j : índice de capacidad fiscal de la provincia j

(c) La información del indicador de capacidad fiscal se combina con el índice original de asignación provincial, para estimar el índice propuesto de asignación provincial.

Damos al índice original un peso del 70 por ciento y al indicador añadido de capacidad fiscal una ponderación del 30 por ciento. Ambos criterios están orientados a beneficiar a los más pobres. Es posible realizar simulaciones con otras ponderaciones para llegar a resultados más (o menos) redistributivos:

$$API_j = 0.7 \times IGP_j + 0.3 \times FCG_j$$

Donde:

API_j : índice de asignación ajustada por provincia j

IGP_j : índice geográfico por provincia j

FCG_j : índice de capacidad fiscal por provincia j

Segunda etapa: la asignación a través de los distritos en cada provincia

Tras determinar la asignación por provincia, el siguiente paso es la distribución entre las municipalidades distritales y provinciales en cada una de las 196 provincias, considerando lo siguiente:

20 por ciento de la asignación de la primera etapa se asigna a la municipalidad provincial (de cada provincia).

80 por ciento de la asignación geográfica por provincia se distribuye entre las municipalidades distritales de la provincia, sobre la base de tres criterios; (i) ruralidad (se da prioridad a distritos con mayor índice de población rural) (ii) extensión territorial y (iii) gestión municipal (la generación de ingresos y la priorización del gasto de inversión).

Estos tres criterios reciben la siguiente ponderación en términos porcentuales:

Tabla 17: FONCOMUN: Criterios de distribución (ponderación)

Indicador	Ponderación
Ruralidad	0.85
Extensión territorial	0.05
Gerencia municipal	0.10
Total	1.00

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

(a) Índice de ruralidad (IR_j)

El Artículo 146 de la Ley Orgánica de Municipalidades, aprobado por la Ley No. 27.972, establece que las áreas rurales tienen prioridad para recibir asignaciones compensatorias de los recursos del FONCOMUN. El índice se calcula como una suma ponderada de las poblaciones rurales y urbanas de las áreas distritales y se les asigna doble peso a las áreas con población rural. El índice se aplica como se muestra a continuación

$$IR_i = \left(\frac{1 * URBAN_i + 2 * RURAL_i}{\sum_{i=1}^n [1 * URBAN_i + 2 * RURAL_i]} \right)$$

Donde:

IR_i : índice de ruralidad del distrito i

$URBAN_i$: población urbana del distrito i

$RURAL_i$: población rural del distrito i

n = número de distritos que son parte de la provincia donde se ubica el distrito i

Para los distritos ubicados en Lima Metropolitana y la provincia del Callao, el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) se usa en reemplazo del

índice de ruralidad. Los indicadores considerados en el NBI son los siguientes:

- Población
- Hogares con viviendas adecuadas (NBI1)
- Hogares sin acceso al servicio de agua. (NBI2)
- Hogares sin acceso al servicio de alcantarillado. (NBI3)
- Hogares con niños entre 6 y 12 años, no escolarizados. (NBI4)
- Hogares con muy baja capacidad de generar ingresos (NBI5)

Por ende, el índice aplicable a los distritos de la provincia de Lima y el Callao es el siguiente:

$$IPO_i = \left(\frac{POPULATION_i * NBI_i}{\sum_{i=1}^n [POPULATION_i * NBI_i]} \right)$$

$$NBI_i = NBI1_i + NBI2_i + NBI3_i + NBI4_i + NBI5_i$$

Donde:

IPO_i: índice de pobreza del distrito *i*

POPULATION_i: población del distrito *i*

NBI_i: índice de necesidades básicas insatisfechas del distrito *i*

n: número de distritos que son parte de la provincia donde se ubica el distrito

(b) Índice de extensión territorial (TERRITORIO):

Desde el año 2010, el índice del FONCOMUN ha incorporado la variable de la extensión territorial.⁵⁷ Esta variable intenta compensar a los distritos que, debido a su extensión territorial, tienen dificultades

para proveer servicios básicos a quienes habitan las zonas más remotas. El índice se calcula como se establece a continuación:

$$TERRITORY_i = \left(\frac{KM^2_i}{\sum_{i=1}^n [KM^2_i]} \right)$$

Donde:

TERRITORY_i: índice territorial del distrito *i*

KM²_i: extensión territorial del distrito *i* (en kilómetros cuadrados—*KM²*).

n: número de distritos que son parte de la provincia donde está ubicado el distrito *i*

(c) Gestión Municipal (IGM):

Los indicadores de gestión municipal incorporados en la asignación entre distritos se basan en el Artículo 32 del Decreto Legislativo No. 952 que modifica el Decreto Legislativo No. 776—Ley Municipal de Tributación.

El índice de gestión municipal se calcula sobre la base de dos criterios: (i) la generación de ingresos propios y (ii) la priorización del gasto de inversión.⁵⁸

- El índice de ingresos propios⁵⁹ (IPI) es definido como:

$$IPI = \left[1 + \left(\frac{\frac{ING_PROP_{t-1}}{POPULATION_{t-1}}}{1 + \frac{ING_PROP_{t-2}}{POPULATION_{t-2}}} \right)^{0.1} \right]$$

58 En el caso de las municipalidades cuyo valor de indicador es cero (0) para los años de la evaluación, se les asigna el 50% del valor mínimo del indicador de gestión municipal distrital registrado a nivel nacional.

59 Para el cálculo de los ingresos propios se tomó en cuenta los ingresos por la fuente de financiamiento "Impuestos Municipales" y "Recursos Directamente Recaudados". De ambas fuentes de financiamiento, no se tomaron en cuenta las genéricas de ingreso "Endeudamiento", "Salvos de Balance" ni "Venta de Activos no Financieros". Tampoco ingresaron en el cálculo las específicas de ingreso "Impuesto a los casinos de juego", "impuestos a los juegos de máquinas tragamonedas", ni las transferencias por canon, sobrecanon, derechos de vigencia, FOCAM regalías, renta de aduanas y FONCOMUN.

57 El Decreto Legislativo No. 952 (febrero 2004) modifica el Decreto Legislativo No. 776—Ley de Impuestos Municipales. El Artículo 32 de esta ley señala la necesidad de incluir la extensión territorial dentro de los criterios de distribución de recursos del FONCOMUN.

Donde:

IPI: indicador de ingresos propios del distrito *i*
ING_PROPI: ingresos propios del distrito *i*
POPULATION_i: población del distrito *i*
t: año para el cual se calcula el índice

El índice de priorización de gastos en inversión (IPGLi) considera la adquisición de activos no financieros⁶⁰ (*ADQ_ACT_NO_FINAN*) y el gasto total⁶¹ (*GASTO_TOTAL*). El índice se define de la siguiente manera:

$$IPGLi = \left(1 + \frac{ADQ_ACT_NO_FINAN_{FONCOMUNi}}{GASTO_TOTAL_{FONCOMUNi}} \right)$$

Donde:

IPGLi: índice de priorización de gastos en el distrito *i*
ADQ_ACT_NO_FINAN_{FONCOMUNi}: adquisición de activos no financieros auspiciados con fondos del FONCOMUN del distrito *i*
GASTO_TOTAL_{FONCOMUNi}: gasto total financiado con el FONCOMUN del distrito *i*
FONCOMUN: gastos financiados con el "FONCOMUN"

Por ende, el índice de gerencia municipal para el distrito *i* se determina mediante la siguiente fórmula⁶²:

$$IGMi = \frac{\left[\frac{IPI}{\sum_{i=1}^n IPI} \right] + \left[\frac{IPGLi}{\sum_{i=1}^n IPGLi} \right]}{2}$$

Donde:

IGMi: Índice de gestión municipal del distrito *i*
IPI: indicador de recursos propios del distrito *i*
IPGLi: índice de priorización de gastos en inversión del distrito *i*
n: número de distritos que pertenecen a la provincia donde está ubicado el distrito *i*

60 Se toma en cuenta los gastos por la genérica "Adquisición de Activos No Financieros" cuya fuente de financiamiento es "FONCOMUN" y se destinan a proyectos de inversión.

61 Está conformado por el gasto total solo por la fuente de financiamiento "FONCOMUN".

62 En el caso del indicador de Ingresos Propios (IP), antes de que dichos datos sean convertidos en índices se realiza una transformación numérica por medio de la cual dichos números son convertidos a una escala que oscila entre 1 y 2.

Basado en los índices desarrollados previamente, el índice de asignación por distrito se determina mediante la fórmula mostrada a continuación:

$$IND_DISTRi = [IRi] * 0.85 + [TERRITORYi] * 0.05 + [IGMi] * 0.10$$

Donde:

IND_DISTRi: índice de asignación del distrito *i*
IRi: índice de ruralidad del distrito *i*
TERRITORYi: índice de extensión territorial del distrito *i*
IGMi: índice de gestión municipal del distrito *i*

La asignación de recursos para Lima Metropolitana y el Callao es la siguiente:

$$IND_DISTRi = [IPOi] * 0.85 + [TERRITORYi] * 0.05 + [IGMi] * 0.10$$

Donde:

IND_DISTRi: índice de asignación del distrito *i*
IPOi: índice de pobreza basado en las necesidades insatisfechas del distrito *i*
TERRITORYi: índice de extensión territorial del distrito *i*
IGMi: índice de gestión municipal del distrito *i*

Tercera etapa: ajuste de la asignación por distrito de 8 UIT y asignación del FONCOMUN para el 2009 como "valor mínimo"

La asignación por distrito obtenida en la segunda etapa ha de ser corregida, de manera tal que ningún distrito reciba menos de 8 unidades tributarias (UIT) al mes. Para ello, las municipalidades que tienen una asignación preliminar mensual mayor a 8 UIT, cederían su asignación marginalmente (prorrateada), para garantizar este nivel mínimo del FONCOMUN. El "mínimo" legal es establecido en el Artículo 33 del Decreto Legislativo No. 952, el cual modifica el Decreto Legislativo No. 776—Ley de Impuestos Municipales.

La fórmula usada para el ajuste es la siguiente:

$$RA_{8UIT} = \frac{\sum_{i=1}^n \text{Surplus}_i + \sum_{i=1}^m \text{Deficit}_i}{\sum_{i=1}^n \text{Surplus}_i}$$

Donde:

RA: relación de ajuste para 8 unidades tributarias

Surplus_i: Diferencia positiva entre la asignación mensual preliminar de FONCOMUN y las 8 unidades tributarias en el distrito *i*

Déficit_i: Diferencia negativa entre la asignación mensual preliminar de FONCOMUN y las 8 unidades tributarias del distrito *i*

n: número de distritos en superávit

m: número de distritos en déficit

Con la relación de ajuste, calculamos el ajuste de la asignación mensual del FONCOMUN, para evitar que sea menor a 8 UIT, tal como se establece a continuación:

(a) si el distrito está en superávit: $FONCOMUN_i = 8UIT + RA_{8UIT} * \text{Superávit}$

(b) si el distrito está en déficit: $FONCOMUN_i = 8UIT$

Donde:

FONCOMUN_i: asignación mensual ajustada del FONCOMUN en el distrito *i*

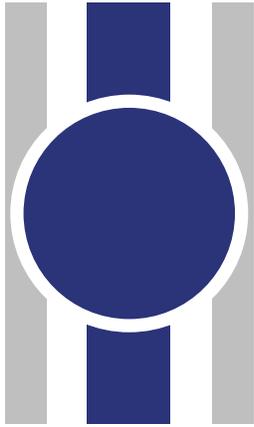
UIT: unidades tributarias

Además de hacer los ajustes de 8 unidades tributarias, esta metodología establece un “piso”, lo que garantiza que ninguna transferencia sea menor a la cantidad transferida por el FONCOMUN en el año 2009. La metodología para el cálculo es similar a la establecida para el ajuste de 8 unidades tributarias, con la diferencia de que para obtener la relación de ajuste (RA), el superávit y el déficit se determinarán por la diferencia entre la cantidad mensual asignada de FONCOMUN de 8 UIT y la cantidad mensual de FONCOMUN transferida en el año 2009.

Variaciones en el “fondo de recursos” usado en la asignación

Los recursos distribuidos por el FONCOMUN son determinados principalmente por la recaudación del Impuesto de Promoción Municipal (IPM), el cual está estrechamente vinculado al desempeño general del IGV. El Artículo 76 del Decreto Legislativo No. 776 establece que el IPM es gravado a una tasa del 2 por ciento sobre las operaciones afectadas por el IGV.

En consecuencia, la asignación mensual de FONCOMUN está relacionada directamente con el desempeño de la recaudación de impuestos del mes anterior. Así, el aumento de la cantidad recaudada durante un mes específico se traduce en mayores fondos para la asignación del mes subsiguiente y, a menor ingreso tributario, menor será la cantidad de fondos asignados a la municipalidad para el siguiente mes.



Referencias

- Cheasty, A., and Pichihua, J. 2015. "Fiscal decentralization: Progress and challenges for the future," Chapter 10 in: Santos, A. and Werner, A. (eds), *Peru: Staying the Course of Economic Success*, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Erman, Alvina. 2015. 'The state of the canon minero' [PowerPoint slides]. World Bank.
- Lago-Peñas, Santiago, and Martínez-Vázquez, Jorge. 2013. *The Challenge of Local Government Size Theoretical Perspectives*, International Experience and Policy Reform.
- Loayza, Norman V.; Rigolini, Jamele; and Calvo-González, Oscar. 2011. *More than you can handle: decentralization and spending ability of Peruvian municipalities*. Policy Research working paper; no. WPS 5763. Washington, DC: World Bank. <https://hubs.worldbank.org/docs/ImageBank/Pages/DocProfile.aspx?nodeid=14826727>
- Martínez-Vázquez, J. 2013. "Fiscal Decentralization in Peru: A Perspective on recent Developments and Future Challenges," Working Paper 13-24, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Public Studies, Georgia State University, November.
- OECD. 2016. *OECD Territorial Reviews: Peru 2016*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264262904-en>.
- World Bank. 2010. "Peru: The Decentralization Process and Its Links with Public Expenditure Efficiency." Report No. 52885-PE, World Bank, Washington, DC.



GRUPO DEL BANCO MUNDIAL