



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**
CENTRO DE INVESTIGACIÓN



EGP

ESCUELA
DE GESTIÓN
PÚBLICA
—
UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO

2018
AGENDA
Propuestas para mejorar la descentralización

**Temas urgentes
para el desarrollo
regional y local
del Perú**

agenda2018.pe

Agenda 2018: Temas urgentes para el desarrollo regional y local

**El sistema de transferencias intergubernamentales peruano, desigualdad
fiscal y propuestas de reforma^{1 2}**

AUTOR

Carlos Casas

¹ Este documento de política está basado en el trabajo realizado para el caso peruano por el autor para el libro publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (2017) “Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina. El potencial de las transferencias de igualación” Andrés Muñoz, Emilio Pineda y Axel Radics editores. Washington D.C. El libro se puede descargar en <https://publications.iadb.org/handle/11319/8689>

² Según la legislación peruana, las principales transferencias como el Canon o el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMÚN) caen dentro de las categorías de recursos determinados. En nuestro caso, la definición de transferencia está vinculada al ingreso de dinero a las arcas de los gobiernos regionales y locales sin ninguna contraprestación. Este tipo de transferencias son definidas por Ley.

Índice

I. Alcance del problema	4
II. Recomendaciones de política.....	19

Alcance del problema

Contexto de las finanzas subnacionales

Los gobiernos regionales tienen responsabilidades llamadas competencias, que están asignadas por el marco legal y que implican obligaciones de gastar en determinadas acciones. Es común escuchar decir que existe superposición de competencias dado que las leyes vinculadas al proceso de descentralización peruano no fueron coordinadas, lo cual motivó a que no queden claras las responsabilidades. Esto provoca costos de eficiencia, pues pueden existir actividades en donde vemos a todos los niveles de gobierno, realizando gastos o inversiones, entre otras, que están totalmente desatendidas, lo que finalmente provoca que amplias zonas del territorio nacional no cuenten con una presencia real del Estado.

Más allá del diagnóstico de que si las competencias presentan deficiencias en su asignación entre niveles de gobierno, el centro de este documento de política son los ingresos de los distintos niveles de gobierno y los efectos que tiene la actual estructura de ingresos sobre la equidad fiscal. La equidad fiscal se debe entender como que todas las personas que viven en un país tengan el mismo gasto per cápita independientemente de la zona donde vivan. Lo que vamos a ilustrar en este documento es el efecto que tiene sobre la equidad fiscal el actual sistema de transferencias intergubernamentales. Cuando nos referimos a las transferencias, vamos a ir más allá de la definición de las cuentas fiscales peruanas y tomaremos un criterio más económico.³ Para este estudio, las transferencias con las cuales se van a analizar son las siguientes:

1. Canon. Esta transferencia implica básicamente transferir el 50% del impuesto a la renta de las empresas que se ubican en los siguientes sectores: minería, gas, forestal, hidroenergético y pesquero. En el caso de las empresas petroleras, la transferencia proviene de un porcentaje variable de los ingresos en función de la zona donde se ubique el yacimiento.

³ En el caso de los cargos a usuarios existe una correspondencia entre el beneficio que recibe el administrado y el cobro que se le hace, mientras que en el caso de los impuestos no existe tal relación. Lo anterior motiva que las personas contribuyan al financiamiento de los bienes públicos que provee el Estado según sus ingresos o su riqueza.

2. Fondo de Compensación Municipal (FONCOMÚN) cuyos recursos se obtienen de 2 de los 18 puntos porcentuales de la tasa del IGV, lo cual recibe el nombre de Impuesto de Promoción Municipal.
3. Participación de aduanas, cuyos recursos se obtienen de un 2% del total de aranceles recaudados por las aduanas del país.
4. Otras transferencias menores
5. Transferencias asociadas a Recursos Ordinarios. Estas provienen de los recursos del gobierno central que las asigna a las municipalidades y gobiernos regionales para que sean utilizadas en fines específicos como gastos corrientes en salud y educación para los gobiernos regionales o proyectos de inversión en el caso de los gobiernos locales.

Dentro de este grupo de transferencias, solo la última es discrecional en el sentido que el Gobierno Nacional decide el monto y el destino sin ninguna regla formal. En todos los otros casos, la legislación establece que son recursos de los gobiernos subnacionales, los cuales pueden decidir en qué gastarlo. En el caso del FONCOMÚN, mientras que el resto de transferencias están orientadas a gasto de inversión.

El punto importante, que será desarrollado en las siguientes páginas, es que si tomamos solo los ingresos propios, que consisten básicamente de los impuestos y tasas cobradas por las municipalidades (los gobiernos regionales no cobran impuestos), el grado de desigualdad es bastante elevado debido a que las zonas urbanas son aquellas que presentan una base tributaria de mayor valor y capacidades para poder generar ingresos propios.

Sin embargo, si a ellos le sumamos los recursos del canon, vemos que la desigualdad tiende a disminuir relativamente, pero surgen nuevas desigualdades debido a que los recursos del canon son muy importantes y van a distritos y departamentos mineros que tienen un alto nivel de ruralidad. Estos niveles de desigualdad impiden que todos los gobiernos locales cuenten con los recursos suficientes para satisfacer las necesidades de la población. Por ello, las otras transferencias deben buscar disminuir dicha desigualdad para generar mayor equidad fiscal.

Una breve descripción de las finanzas subnacionales en el Perú

Antes de analizar el efecto de las transferencias sobre la equidad fiscal, es deseable hacer un breve diagnóstico de las finanzas subnacionales tomando en cuenta tanto a los gobiernos locales como a los gobiernos regionales.

El Perú cuenta con 1874 distritos, 195 provincias y 24 departamentos. Sobre ellos tenemos entidades políticas como las municipalidades, que se dividen en aquellas distritales y las provinciales. Las 195 municipalidades provinciales existentes que deben velar por proveer ciertos servicios a todos los habitantes de las provincias. Sin embargo, también son municipalidades distritales de los distritos del Cercado de cada provincia.

Por su lado, a pesar de que existen 24 departamentos, tenemos 26 gobiernos regionales dado que el departamento de Lima se ha dividido en tres jurisdicciones como Lima Metropolitana, Lima Provincias y la Provincia Constitucional del Callao.

Debe mencionarse que estos tres niveles de gobierno tienen distintas competencias en cuanto a responsabilidades de gasto, así como fuentes de ingreso. En general, el nivel nacional tiene la potestad de cobrar impuestos que están vinculados a los ingresos (impuesto a la renta de las diferentes categorías) y a la producción y el consumo (en este último caso tenemos al Impuesto General a las Ventas y el Impuesto Selectivo al Consumo). De los niveles subnacionales, solo las municipalidades tienen el mandato de cobrar impuestos más no los gobiernos regionales. Las municipalidades cobran impuestos sobre la propiedad (como el impuesto predial o al patrimonio vehicular) y otros impuestos menores.

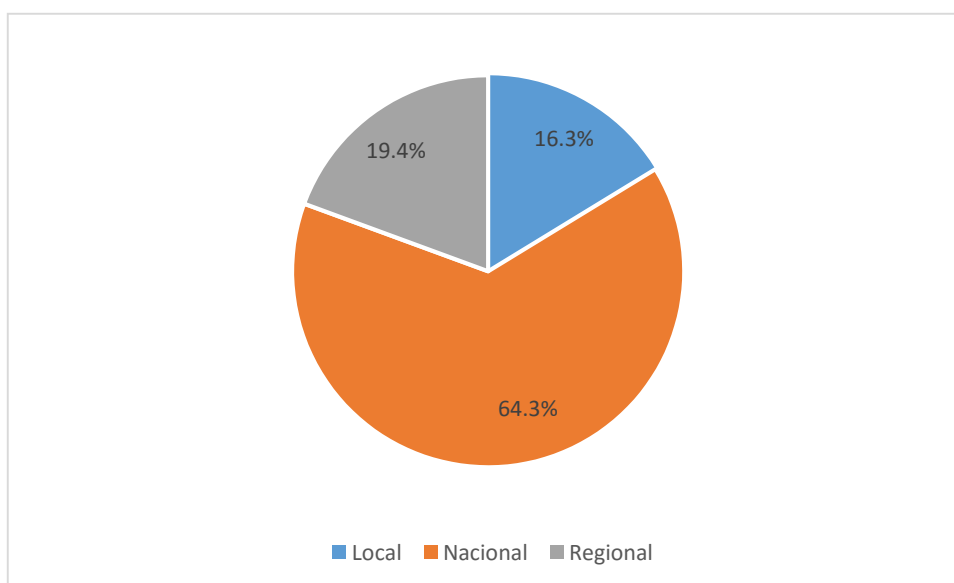
En el ordenamiento jurídico peruano también son considerados tributos las tasas y contribuciones que tienen carácter de ingresos propios y que son considerados desde el punto de vista conceptual cargos a usuarios⁴. La otra fuente de financiamiento son las transferencias intergubernamentales, que implica recibir recursos sin una contraprestación específica. La racionalidad de las transferencias es transferir recursos a las diferentes jurisdicciones (en el caso peruano los gobiernos locales y regionales) para igualar su capacidad fiscal debido a que no todos tienen una base tributaria importante. La otra fuente de ingresos importante desde el punto de vista conceptual es el endeudamiento. En el caso peruano solo el nivel nacional está autorizado para realizar operaciones de endeudamiento de manera directa con las diversas fuentes disponibles. Los gobiernos subnacionales solo lo pueden hacer con aprobación del nivel nacional. Pueden endeudarse con cargo a sus recursos, pero dada la debilidad de las finanzas municipales en el Perú son muy pocas las operaciones que existen con el sistema financiero. La mayor parte de las municipalidades tienen pequeñas operaciones de endeudamiento con el

⁴ Aquí también se incluye al canon que, por Ley, le corresponde a los gobiernos regionales y locales.

Banco de la Nación que implican riesgo cero para el nivel nacional dado que este se cobra vía descuento de las transferencias que se efectúan a las municipalidades.

En términos financieros, el gasto del Estado el año 2017 ascendió a más de 150,000 millones de soles. Esto comprende a los tres niveles de gobierno y la descomposición del mismo es la siguiente:

Gráfico 1. Participación de los diferentes niveles de gobierno en el gasto - 2017



Fuente: SIAF – MEF

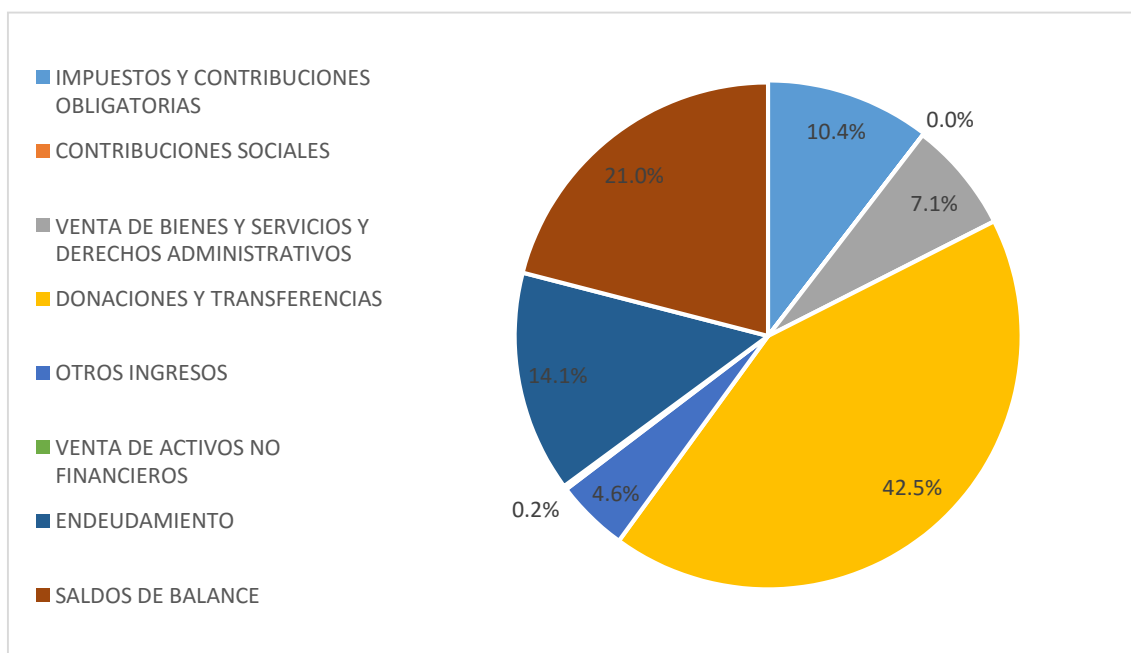
Como se puede apreciar, el Gobierno Nacional es responsable por casi dos tercios del gasto, mientras que los gobiernos subnacionales ejecutan un poco más de un tercio. Sin embargo, deben tomarse estas cifras con cierto cuidado porque los gobiernos regionales ejecutan buena parte de sus gastos por mandato del nivel nacional. Como ya se mencionó, no tienen la potestad de cobrar impuestos y por ende dependen fuertemente del nivel nacional a través de transferencias de recursos.

El gráfico mostrado indicaría que el presupuesto está centralizado, lo cual no es necesariamente cierto porque para hacer dicho tipo de afirmaciones debe tomarse en cuenta las competencias de cada nivel de gobierno. Ese análisis fino y la determinación de las necesidades de gasto es aún un punto de la agenda de investigación en torno a la descentralización en el caso peruano.

Desde el lado de los ingresos podemos mencionar que los gobiernos regionales y locales presentan diferentes estructuras que responden a lo mencionado líneas arriba con respecto a la injerencia del nivel nacional en las decisiones de los gobiernos subnacionales. Esta es mayor en el caso de los gobiernos regionales con respecto a los gobiernos locales.

La estructura de ingresos de los gobiernos locales es la siguiente:

Gráfico 2: Estructura de los ingresos de los gobiernos locales - 2017



Fuente: SIAF – MEF

Como se puede apreciar, vemos que las transferencias fueron la mayor fuente de financiamiento de las municipalidades del país (42.5%). Los impuestos representan 10.4% del total y el endeudamiento 14.1%. Sin embargo, debe llamarse la atención sobre el rubro saldos de balance, que es la segunda fuente de financiamiento. Este rubro debe explicarse con cuidado dado que puede distorsionar las cifras. Los saldos de balance se refiere a los ingresos no gastados de períodos anteriores que son incorporados al presupuesto del año que se toma como referencia.

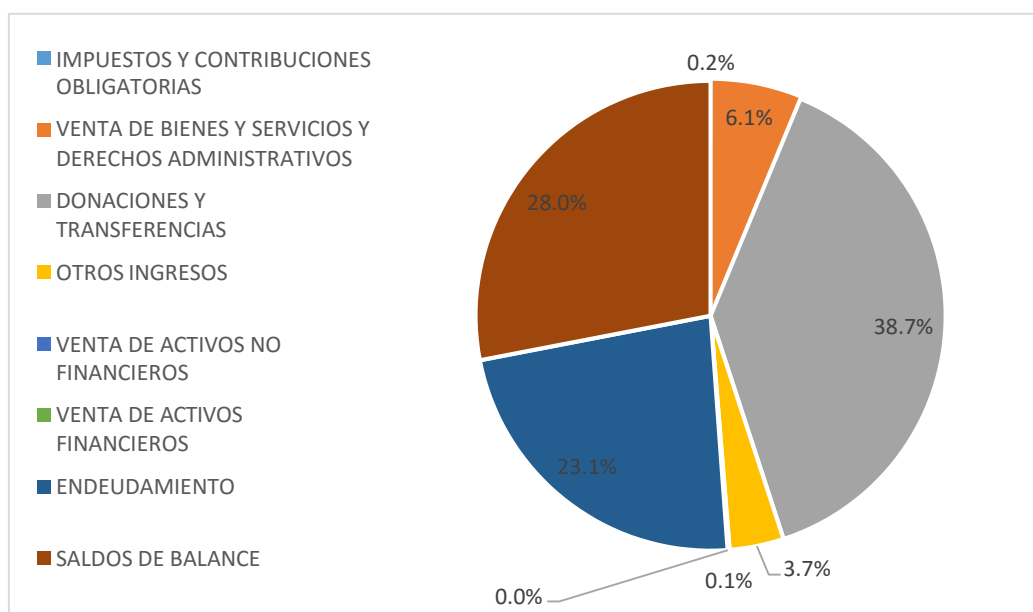
Si los saldos de balance no fueran considerados, la participación de las transferencias sería mayor (llegaría a cerca del 54% de los ingresos totales). Lo que estas cifras reflejan es la fuerte dependencia de las finanzas locales de las transferencias. La participación de los impuestos es

reducida y existe un amplio espacio de mejora. No obstante lo anterior, debe notarse que existe un alto grado de heterogeneidad entre las municipalidades. En zonas rurales, donde la base tributaria es exigua, la dependencia de las transferencias puede llegar a más del 90% de los ingresos y, en zonas urbanas modernas, las transferencias tienen una participación que no llega al 20% mientras que los recursos propios son la principal fuente de ingresos.

La heterogeneidad mostrada es importante tenerla en cuenta para el tema de la desigualdad fiscal dado que la disponibilidad de recursos para atender las necesidades de la población es muy variada debido a la distribución de la base tributaria y el sistema de transferencias debe buscar reducir ese tipo de disparidades.

En el caso de los gobiernos regionales, la estructura de ingresos es la siguiente:

Gráfico 3. Estructura de ingresos de los Gobiernos Regionales - 2017



Fuente: SIAF – MEF

Se puede observar que nuevamente las transferencias (básicamente el canon) es la principal fuente de financiamiento, los saldos de balance son la segunda fuente y el endeudamiento la tercera. Por otro lado, los ingresos tributarios tienen una participación ínfima explicado por lo ya mencionado de la ausencia de potestad para cobrar impuestos. Debe hacerse un comentario especial en este caso. Las cifras presentadas responden a los recursos que son propiedad de los

gobiernos regionales⁵. El monto total para el año 2017 asciende a 7,321 millones de soles. Sin embargo, cuando se muestran los gastos realizados por los gobiernos regionales se ve que estos ascienden a 29,212 millones de soles, lo que implica que sus recursos alcanzan solo para cubrir el 25% de los gastos.

Esta es la principal diferencia con los gobiernos locales porque dicha diferencia es cubierta por recursos del nivel nacional (recursos ordinarios que serán explicados más adelante). Estos recursos entran a los presupuestos de los gobiernos regionales y están orientados básicamente para financiar el gasto corriente asociado a funciones como salud y educación sobre los cuales existen normas para la ejecución del mismo. Ello significa que el grado de autonomía sobre este tipo de gasto es mínimo.

Como resumen de esta sección se puede decir que existe un alto grado de dependencia de los gobiernos locales y regionales de las transferencias. Disminuir ello implica un esfuerzo asociado al crecimiento del país y el desarrollo de bases tributarias y probablemente tome un plazo significativo de años. Sin embargo, algo mencionado y que será desarrollado en las siguientes páginas, es que el sistema de transferencias intergubernamentales puede jugar un rol importante en disminuir la inequidad fiscal.

El impacto del sistema de transferencias sobre la equidad fiscal⁶

Un objetivo deseado de un sistema de transferencias intergubernamentales es regular el elevado grado de disparidad fiscal. En Perú, en el periodo comprendido entre 2001 y 2015, el espacio fiscal se amplió debido a un aumento en los ingresos fiscales generado por una mayor actividad económica y por el incremento de los precios de los minerales. A su vez, esto permitió un incremento en las transferencias a los gobiernos subnacionales, como se puede apreciar en el gráfico 4a. No obstante, esto no quiere decir que la capacidad de igualación haya aumentado. El desbalance vertical⁷ que existe en la actualidad implica que el nivel central es superavitario y los niveles subnacionales son deficitarios.

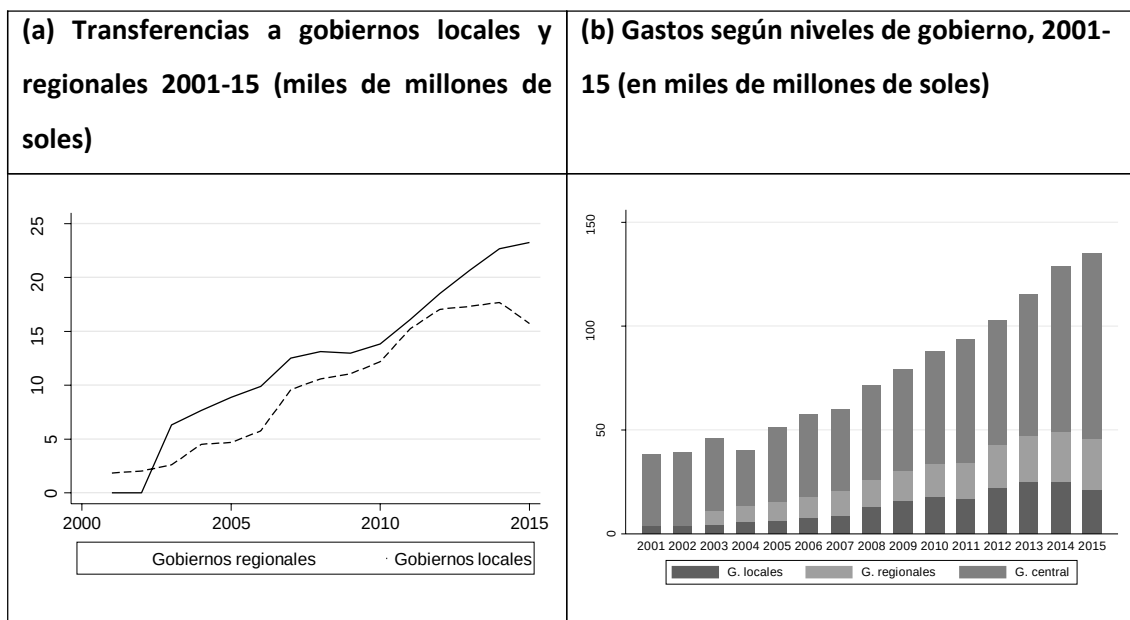
⁵ Esta sección es un resumen del capítulo de Perú de la Publicación del BID mencionada al inicio del documento.

⁶ Desbalance vertical se refiere a los ingresos y gastos generados por cada nivel de gobierno.

El gasto sigue la misma evolución creciente que las transferencias a gobiernos subnacionales, como se puede apreciar en el gráfico 4b. En él se observan dos etapas de desarrollo. Durante la primera, entre 2001 y 2008, el gobierno nacional cedió espacio gradualmente a los gobiernos subnacionales. En cambio, en la segunda etapa, entre 2009 y 2015, la estructura de gasto según niveles se ha mantenido prácticamente constante. En esta estructura, el gobierno nacional ejecuta el 60% del gasto; los gobiernos regionales, el 20% y los gobiernos locales, el 20% restante.

Las disparidades fiscales encontradas van de la mano con grandes disparidades socioeconómicas en el país. Si tomamos en cuenta el número de municipalidades existentes, el territorio peruano y la población se puede esperar que exista un alto grado de heterogeneidad. En Perú, el 24% de la población vive en zonas rurales. En términos de municipalidades, se calcula que alrededor de 1,400 municipalidades son rurales. Esos distritos rurales cuentan con poca población, la cual vive dispersa y presenta un alto grado de pobreza. Por ello, las transferencias cumplen un rol importante para reducir las disparidades económicas y fiscales.

Gráfico 4: Gastos y transferencias por nivel de gobierno a los gobiernos subnacionales



Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015), e INEI (2017).

Contexto de la descentralización fiscal

En el caso del nivel central, ya se mencionó que es el que tiene las principales potestades de cobro de impuestos y es responsable del 98% de la recaudación total. Las finanzas públicas de los tres niveles de gobierno se han fortalecido por el crecimiento económico observado en las últimas décadas en el país (6,5% en promedio). Sin embargo, la estructura de los ingresos sigue siendo más o menos constante por lo que es necesario realizar reacciones que busquen elevar la generación de ingresos propios.

La brecha fiscal se define como la diferencia entre todos los ingresos (incluidas las transferencias) y los gastos del gobierno subnacional. Esta se ve ampliada por la desigual distribución de la base tributaria y por las responsabilidades de gasto, las cuales varían para cada municipalidad. Esta situación sugiere un rol igualador para las transferencias; estas, en su totalidad, reducen la brecha fiscal, pero algunos de sus componentes por sí solos pueden acrecentar la brecha.

El análisis de las transferencias incorpora diversos rubros. En términos generales, como ya se mencionó, para los gobiernos locales y regionales, existen tres grupos de transferencias: (1) recursos determinados, esto es: aquellos establecidos en una norma legal que indica que una parte de ciertos recursos recaudados por el gobierno nacional debe ser transferida a los niveles regionales y locales, (2) donaciones de capital y transferencias corrientes de distintas fuentes, y (3) recursos ordinarios, es decir: transferencias que realiza el gobierno nacional de manera discrecional.

En el rubro de recursos determinados, se encuentran el Fondo de Compensación Municipal (Foncomún), los seis tipos de cánones existentes, las regalías y el plan municipal de incentivos. Además, los gobiernos regionales cuentan con la renta de aduana y la eliminación de exoneraciones, pero no reciben Foncomún ni transferencias del plan de incentivos. Las dos principales transferencias dentro de este rubro son el Foncomún y el canon, que ha cobrado especial importancia en la última década. Estas transferencias conforman un porcentaje del impuesto a la renta, las regalías o derechos de producción.

La Tabla 1 indica el monto total en miles de millones de soles y el porcentaje de las transferencias de cada tipo a los gobiernos subnacionales en el año 2015.

Tabla 1: Transferencias a gobiernos subnacionales, 2015 (en miles de millones de soles)

<i>Tipos de transferencias</i>	<i>Gob. Locales</i>	<i>%</i>	<i>Gob. Regionales</i>	<i>%</i>
<i>Recursos determinados</i>	249	2%	228	1%
<i>Foncomun</i>	4,986	32%	0	0%
<i>Canon</i>	3,714	24%	1,087	5%
<i>Regalías</i>	618	4%	111	0%
<i>Plan de incentivos</i>	1,078	7%	0	0%
<i>Donaciones</i>	1,431	9%	1,239	5%
<i>Recursos ordinarios</i>	3,643	23%	20,593	89%
<i>Total</i>	15,720	100%	23,258	100%

Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015), e INEI (2017).

Respecto a la dispersión de las variables fiscales, aquella de los gobiernos locales es mucho mayor que aquella de los gobiernos regionales. Este resultado es esperable, en la medida en que existen muchas más unidades municipales, las cuales presentan una mayor heterogeneidad debido a disparidades en la capacidad de pago tributaria, rubro en el cual se observa una clara diferenciación entre zonas urbanas y rurales. Asimismo, la presencia del canon, que solamente es recibido por las zonas productoras, genera también una fuerte disparidad. Por lo tanto, los factores antes mencionados hacen que los valores extremos de las variables fiscales de los gobiernos locales sean muy superiores a los valores medios.

A continuación, se analizará la capacidad de igualación de las transferencias en los gobiernos subnacionales. Antes de ello, se presentará un breve diagnóstico del impacto que tiene el sistema de transferencias intergubernamental peruano sobre la equidad fiscal.

La Tabla 2 detalla las disparidades en los gobiernos locales. El indicador que usaremos para ello es el del coeficiente de variabilidad que mide la desviación estándar con respecto al promedio. Se puede observar que, en promedio, los gastos calzan con los ingresos. Esto no debe llamar la atención, ya que –debido a la poca capacidad de endeudamiento de las municipalidades– existe en la práctica una restricción presupuestal que obliga a que el total de gastos sea igual a la suma de las fuentes de financiamiento. Analizando únicamente los ingresos propios, se aprecia una alta variabilidad por la distribución desigual de las bases tributarias y la generación de bases tributarias más explotables en zonas urbanas. Por su parte, el canon reduce la desigualdad solo en una pequeña medida y el Foncomún la reduce de manera contundente. Esto se explica

porque el canon está orientado solo a las zonas donde se desarrollan proyectos vinculados a industrias extractivas y el Foncomún se reparte en todas las municipalidades y tiene un monto mínimo mensual a transferir que en zonas poco pobladas implica que los ingresos fiscales por toda fuente per cápita se incrementen. Finalmente, otras transferencias no modifican drásticamente la reducción de desigualdad.

Tabla 2: Disparidades en el ingreso nominal per cápita más las transferencias y los gastos de los gobiernos locales, 2013-2015

			+	++	+++	++++	+++++	
	Ingresos	Canon	Foncomun	PI	Donaciones	RROO	Gastos	
2013	Prom	110	557	829	894	1,011	1,281	1,375
	Min	0	0	79	82	84	118	126
	Max	3,938	16,990	17,117	17,185	17,185	17,317	28,972
	SD	260	1,061	1,080	1,085	1,171	1,310	1,738
	CV	2.35	1.90	1.30	1.21	1.16	1.02	1.26
2014	Prom	117	499	796	865	1,112	1,424	1,505
	Min	0	0	82	86	87	124	38
	Max	5,374	19,617	19,982	20,006	20,006	21,125	33,219
	SD	291	1,019	1,043	1,104	1,345	1,614	1,756
	CV	2.49	2.04	1.31	1.28	1.21	1.13	1.17
2015	Prom	116	420	718	792	950	1,233	1,245
	Min	0	0	108	110	110	120	67
	Max	4,183	19,818	20,199	20,247	42,440	46,529	45,080
	SD	275	897	925	961	1,449	1,672	1,659
	CV	2.37	2.14	1.29	1.21	1.52	1.36	1.33

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – INEI. Elaboración propia, 2017.

La Tabla 3 detalla las disparidades en los gobiernos regionales. Para este análisis, se debe tener en cuenta que estos no recaudan impuestos, por lo que la brecha fiscal per cápita antes de transferencias de los gobiernos regionales es ligeramente superior a la brecha fiscal per cápita antes de transferencias de los gobiernos locales. Esto está en línea con el hecho de que la participación de los ingresos propios es ínfima en este nivel de gobierno (5%) y que las

transferencias son el principal financiamiento del gasto de los gobiernos regionales (95%). Asimismo, los gobiernos regionales no reciben transferencias de Foncomún ni del plan de incentivos. En relación a su capacidad de igualación de las transferencias, estas tienen una mayor capacidad de reducir la variabilidad de los ingresos propios que el sistema de transferencias a los gobiernos locales, debido a que los criterios de asignación están más orientados a asegurar un nivel de servicios similar en el caso de la salud y la educación, que son responsabilidad de los gobiernos regionales.

Ahora, analizando únicamente los ingresos propios, el grado de desigualdad asciende a menos de la mitad que el de los gobiernos locales. Sin embargo, debe recordarse que esta fuente de financiamiento es exigua. Cuando se suman el canon y las regalías, se aprecia que la desigualdad aumenta debido al carácter localizado geográficamente de esta transferencia. Luego, cuando se incorporan las donaciones, se produce una ligera reducción de la desigualdad y cuando, por último, se incluyen los recursos ordinarios, la desigualdad disminuye de manera significativa. Esto se debe a que este tipo de transferencias se orientan a financiar el gasto en educación y salud, los cuales dependen del número de alumnos y pacientes que se encuentran ubicados en cada departamento.

Tabla 3: Disparidades en el ingreso nominal per cápita más las transferencias y los gastos de los gobiernos regionales, 2013-15

			+	++	+++	
		<i>Ingresos</i>	<i>Canon</i>	<i>Donaciones</i>	<i>RROO</i>	<i>Gastos</i>
2013	<i>Promedio</i>	40	146	209	1,138	1,577
	<i>Min</i>	11	11	65	316	140
	<i>Max</i>	118	432	487	2,273	9,261
	<i>Desv. Est.</i>	29	116	117	441	1,803
	<i>CV</i>	0.73	0.79	0.56	0.39	1.14
2014	<i>Promedio</i>	33	132	196	1,260	1,300
	<i>Min</i>	11	11	57	752	747
	<i>Max</i>	81	411	458	2,702	2,917
	<i>Desv. Est.</i>	19	118	119	459	480
	<i>CV</i>	0.58	0.90	0.60	0.36	0.37

2015	<i>Promedio</i>	28	93	164	1,249	1,276
	<i>Min</i>	8	9	57	736	803
	<i>Max</i>	151	568	619	2,289	2,110
	<i>Desv. Est.</i>	28	116	118	420	384
	<i>CV</i>	1.03	1.25	0.72	0.34	0.30

Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015), e INEI (2017).

Estimación de la brecha fiscal

Dado el contexto de descentralización fiscal, se procede a calcular una brecha fiscal. Para ello, se estimarán las necesidades de gasto, aquellos costos incurridos por los gobiernos subnacionales para proveer una cierta combinación estándar de los servicios públicos bajo su responsabilidad, con cinco metodologías y la capacidad de recaudación, los recursos con los que un gobierno podría contar de ejercer un nivel de esfuerzo fiscal común para todos los gobiernos de igual nivel, con dos metodologías. A partir de estos cálculos, se elegirán las metodologías de cálculo más adecuadas para calcular la brecha fiscal definida como la diferencia entre la necesidad de gasto y la capacidad de recaudación para los gobiernos locales y regionales.

Las cinco metodologías utilizadas para calcular la necesidad de gasto son: (1) utilizar los gastos de los periodos anteriores, (2) distribuir la misma cantidad de recursos a los gobiernos subnacionales, (3) utilizar índices ponderados de necesidad relativa, (4) utilizar normas de gasto per cápita y (5) utilizar un sistema de gastos representativos. Por otro lado, las dos metodologías usadas para calcular la capacidad de recaudación son: (1) utilizar los ingresos propios de periodos anteriores y (2) utilizar un sistema de ingresos representativos.

Para elegir el método de estimación adecuado para la necesidad de gasto de los gobiernos locales y regionales, las cualidades deseables de la distribución estimadas a tomar en cuenta son:

- Que permita suficiente variabilidad del gasto per cápita entre municipalidades, dada la heterogeneidad geográfica y de condiciones socioeconómicas del país.
- Que sea más homogénea que la distribución del gasto, la cual es posible que esté alterada por la gran dispersión en la distribución de las transferencias.
- Que mantenga cierta correlación con el gasto, pese a las distorsiones se espera que no esté tan desajustado de las necesidades.

Para elegir el método de estimación adecuado para capacidad de recaudación de los gobiernos locales y regionales, se optó por el método más conservador, es decir, aquel que permita estimar capacidades de recaudación similares a la recaudación presente.

Gobiernos locales

La Tabla 4 muestra las medidas estadísticas de cada metodología usada para el año 2015. Se puede apreciar que, en el caso de la necesidad de gasto, la variabilidad se reduce con los cinco métodos de cálculo. En particular, todos los métodos alcanzan un gasto mínimo menor que el gasto mínimo actual, o igual al mismo. En el caso de los ingresos per cápita, el método 1 reduce la variabilidad de la capacidad de recaudación, mientras que el método 2 la incrementa en gran medida.

Tabla 4: Medidas de tendencia central y variabilidad de los gastos e ingresos per cápita y los métodos de cálculo de la necesidad de gasto y capacidad de recaudación de las municipalidades en 2015

		<i>Promedio</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Desv. Est</i>	<i>CV</i>
NG	<i>Gasto per cápita</i>	1,246	67	45,080	1,659	1.33
	<i>Método 1</i>	1,371	67	35,757	1,549	1.13
	<i>Método 2</i>	765	765	765	0	0.00
	<i>Método 3</i>	3,785	253	64,560	4,677	1.24
	<i>Método 4</i>	811	679	2,085	112	0.14
	<i>Método 5</i>	729	106	1,428	106	0.15
CR	<i>Ingresos per cápita</i>	116	0	4,183	275	2.37
	<i>Método 1</i>	125	0	4,396	287	2.30
	<i>Método 2</i>	52	29	24,532	571	10.94

Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015), e INEI (2017).

Respecto a la elección del mejor método de estimación de necesidad de gasto, por el criterio a, se han descartado los métodos 2 y 4; por este criterio b, se ha descartado el método 1, ya que predice necesidades de gasto prácticamente tan heterogéneas como el gasto; por el criterio c, se escoge el método 3, porque comparado con el 5 es el que mantiene mayor correlación con el gasto. Respecto a la elección del mejor método de estimación de la capacidad de recaudación, según el criterio conservador, se optó por el método 1.

Gobiernos regionales

La Tabla 5 muestra las medidas estadísticas de cada metodología usada para el año 2015. Se puede apreciar que, en el caso de la necesidad de gasto, la variabilidad se reduce solo con el método 4 y se mantiene con el método 5. En particular, todos los métodos 1 y 3 alcanzan un gasto mínimo menor o igual que el gasto mínimo actual. El método 3 incrementa el gasto máximo per cápita que se precisa para cubrir las necesidades de la población. En el caso de los ingresos per cápita, los métodos 1 y 2 reducen la variabilidad de la capacidad de recaudación.

Tabla 5: Medidas de tendencia central y variabilidad de los gastos e ingresos per cápita y los métodos de cálculo de la necesidad de gasto y capacidad de recaudación de los gobiernos regionales, 2015

		<i>Promedio</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Desv. Est</i>	<i>CV</i>
NG	<i>Gasto per cápita</i>	1,276	803	2,110	384	0.30
	<i>Método 1</i>	1,384	620	4,470	797	0.58
	<i>Método 2</i>	1,079	1,079	1,079	0	0.00
	<i>Método 3</i>	1,667	260	4,890	1,369	0.82
	<i>Método 4</i>	1,089	924	1,236	80	0.07
	<i>Método 5</i>	1,426	817	2,685	424	0.30
CR	<i>Ingresos per cápita</i>	28	8	151	28	1.03
	<i>Método 1</i>	36	11	96	23	0.64
	<i>Método 2</i>	42	19	92	21	0.49

Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015), e INEI (2017).

Respecto a la elección del mejor método de estimación de necesidad de gasto, por el criterio a, se han descartado los métodos 2 y 4; por este criterio b, se ha descartado el método 3 y 4; por el criterio c, se escoge el método 5. Respecto a la elección del mejor método de estimación de la capacidad de recaudación, según el criterio conservador, se optó por el método 1.

I. Recomendaciones de política

A continuación, se analizará el efecto de las transferencias sobre las disparidades. Una dificultad dado el actual sistema de transferencias intergubernamentales de Perú es que muchas municipalidades reciben montos muy grandes de dinero y ello llevará a que en muchos casos las brechas se conviertan en negativas, lo que dificulta el cálculo de los coeficientes de variabilidad.

Dada esta consideración, en esta sección se harán dos ejercicios. El escenario base para ello será la brecha entre las necesidades de gasto, calculada con índices ponderados de necesidad relativa (metodología 3 de cálculo de necesidad de gasto), y de potencial recaudador, calculada con los ingresos propios de períodos anteriores (metodología 1 de cálculo de capacidad de recaudación).

El primer ejercicio es sumarles las actuales transferencias a los cálculos realizados. El segundo es simular distintas alternativas de modificaciones al actual sistema de transferencias sobre la disparidad de las brechas. Los ejercicios se pueden entender mejor con la siguiente expresión:

$$\text{Brecha ex post} = \text{Necesidades de gasto} - \text{potencial tributario} + T$$

Donde T es el actual monto de transferencias recibido (para el primer ejercicio) y el monto de transferencias propuesto (para el segundo ejercicio).

Las características deseadas de la brecha fiscal calculada bajo las propuestas deben estar centradas en cero, reducir la variabilidad, requerir de un menor presupuesto para cerrar las brechas totalmente y reducir las transferencias a los que menos les falta para dar a los que más les falta.

Gobiernos locales

En el caso de los gobiernos locales, se analizarán cuatro escenarios (un escenario base y tres propuestas) que se describen a continuación.

1. El escenario base es la situación donde a las brechas calculadas con la metodología 3 de necesidad de gasto y la metodología 1 de capacidad de recaudación se les suman las transferencias actuales. Esto corresponde a la situación vigente.
2. El primer escenario podría decirse que es el ideal en el sentido de que todas las transferencias intergubernamentales (canon, Foncomún, etc.) se reparten de manera

proporcional a las brechas calculadas para cada uno de los distritos. Esto se puede considerar como un escenario ideal poco factible pero que sirve como punto de referencia para comparar opciones con más probabilidades de implementarse. Esto corresponde a la propuesta 1.

3. El segundo escenario es aquel en el que se modifican los criterios de asignación del Foncomún y de las transferencias de recursos ordinarios. En este caso corresponde a la propuesta 2.
4. El tercer escenario considerado es aquel en que se modifica el Foncomún en el sentido de que se le descuenta a un distrito el 50% del monto que recibe de canon y la bolsa generada por estos montos se reparte entre todos los distritos de manera proporcional a lo que recibían de Foncomún al inicio. Este escenario corresponde a la propuesta 3.

En la Tabla 6 se presentan las medidas de tendencia y variabilidad de la situación actual y de las tres propuestas. Se debe notar que la finalidad es incrementar la capacidad de igualación del sistema de transferencias, por lo que lo ideal es un promedio que se acerque a 0. De esta manera, el promedio de la brecha fiscal se ve reducido por las propuestas 1 y 2, mientras que la propuesta 3 incrementa el promedio. Por otro lado, se puede apreciar que las propuestas 1 y 3 reducen la variabilidad relativa de la brecha fiscal.

Tabla 6: Medidas de tendencia central y variabilidad de la brecha fiscal actual y de la brecha fiscal estimada después de las propuestas de reforma para las municipalidades, 2015

	<i>Promedio</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Est. Desv.</i>	<i>CV</i>
<i>Situación actual</i>	2,495	-15,018	62,086	4,403	1.77
<i>Propuesta 1</i>	770	-4,138	13,988	1,036	1.35
<i>Propuesta 2</i>	1,294	-16,282	28,677	2,242	1.73
<i>Propuesta 3</i>	2,504	-10,580	61,317	4,311	1.72

Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015), e INEI (2017).

Gobiernos regionales

En el caso de los gobiernos locales, se analizarán tres escenarios (un escenario base y dos propuestas) que se describen a continuación.

1. El escenario base es la una situación donde a las brechas calculadas con la metodología 3 de necesidad de gasto y la metodología 1 de capacidad de recaudación se les suman las transferencias actuales. Esto corresponde a la situación vigente.
2. El primer escenario implica repartir las transferencias intergubernamentales (canon, etc.) de manera proporcional a las brechas calculadas para cada uno de los gobiernos regionales. Esto corresponde a la propuesta 1.
3. El segundo escenario consiste en repartir las transferencias financiadas con recursos ordinarios según la población. Esto corresponde a la propuesta 2.

En la Tabla 7, se presentan las medidas de tendencia y variabilidad de la situación actual y de las dos propuestas. Se debe notar que la finalidad es incrementar la capacidad de igualación del sistema de transferencias, por lo que lo ideal es un promedio que se acerque a 0. No obstante, el promedio de la brecha fiscal no se ve reducido por las propuestas. Por otro lado, se puede apreciar que la propuesta 1 reduce la variabilidad relativa de la brecha fiscal mientras que la propuesta 2 la incrementa.

Tabla 7: Medidas de tendencia central y variabilidad de la brecha fiscal actual y de la brecha fiscal estimada después de las propuestas de reforma para los gobiernos regionales, 2015

	<i>Promedio</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Est. Desv.</i>	<i>CV</i>
<i>Situación actual</i>	169	-437	557	197	1.17
<i>Propuesta 1</i>	177	98	332	53	0.30
<i>Propuesta 2</i>	336	-2,399	1,684	684	2.04

Fuente: Elaboración propia a partir del MEF (2015), e INEI (2017).

Consideraciones de economía política

Las propuestas simuladas implican distintos supuestos que deben tomarse en cuenta porque existen restricciones de política económica a considerar. Debe notarse que el escenario ideal de asignar el total de transferencias según las brechas es muy complicado, porque implicaría un cambio del marco legal dado que existen leyes de creación del canon y del Foncomún, y encontrarían mucha oposición por parte de aquellas jurisdicciones que se verían perjudicadas, las cuales, a su vez, tienen representantes en el Congreso de la República.

Así, un primer punto que se debe tomar en cuenta es que el canon, a pesar de que genera inequidad, es imposible de modificar desde el punto de vista político. La percepción es que, si

este se modifica, el nivel de conflictividad tenderá a incrementarse de manera exponencial. Por ello, proponemos que las otras transferencias cumplan un rol importante en la reducción de las disparidades. En el caso de Perú, son dos las candidatas a desempeñar este papel compensador: las transferencias financiadas a través de los recursos ordinarios y el Foncomún.

En el caso de Foncomún, la naturaleza compensadora de las transferencias les permitiría a estas equiparar las disparidades existentes, ya que actualmente están focalizadas en compensar la pobreza y no la capacidad fiscal. Si bien existe una alta correlación entre capacidad fiscal y pobreza, debe recordarse que en el caso de Perú la presencia del canon quiebra dicha correlación y, debido a ello, el carácter compensador del Foncomún debe tomar en cuenta la presencia del canon de manera explícita. Sin embargo, el Foncomún se creó por medio de la Ley de Tributación Municipal del año 1993, la cual ha permanecido vigente por muchos años sin grandes alteraciones. Por ello, sería complicado proponer cambios legislativos que permitan tomar en cuenta las transferencias intergubernamentales por concepto de canon.

En el caso de las transferencias de recursos ordinarios, se observa que son asignadas de manera discrecional y que todavía no existe una “adicción” a este tipo de transferencias, lo cual permite introducir modificaciones para que desempeñen un rol más activo en la igualación de capacidades fiscales sin crear una fuente de conflictividad. Un tema adicional a tomar en cuenta es que una modificación en este tipo de transferencias no implica un cambio normativo, porque estas dependen de la voluntad del MEF, lo cual haría mucho más fácil su incorporación. Sin embargo, un problema es que el MEF perdería el control sobre estos recursos, los cuales pueden cumplir un papel clave en una política de estabilización del ciclo. Además, el cálculo de las brechas podría ser complicado, pero podría iniciarse un camino de asignación en función de la población para luego pasar al esquema de brechas.

Según los cálculos realizados, la alternativa que tendría un mayor impacto sobre la desigualdad es asignar el Foncomún y los recursos ordinarios según las brechas calculadas y, en segundo lugar, aplicar en el Foncomún un castigo del 50% del monto obtenido del canon. Estas alternativas tienen la ventaja de que el canon no se modifica y se puede otorgar a las otras dos transferencias más importantes un rol compensador que es más vendible desde el punto de vista político y va en el sentido original de un fondo de compensación. Debe recordarse que el Foncomún tiene muchos objetivos, lo cual genera problemas. Por ello, asignarlo en función de las necesidades de recursos sería más sencillo desde el punto de vista conceptual. Además, sería



una especie de esquema Robin Hood en el sentido de que los que reciben el canon percibirían menos transferencias igualadoras y liberarían recursos para aquellos distritos que no lo reciben. Políticamente, se opina que esto es mucho más atractivo y cumpliría con el propósito de darle cierta lógica a todo el sistema de transferencias para reducir la desigualdad.

Por último, no hay que dejar de mencionar la escasa capacidad de generación de recursos propios de los gobiernos regionales y su excesiva dependencia de las transferencias. Por ello, otra de las propuestas planteadas es asignar un impuesto nacional a los gobiernos regionales. Se podría pensar en el impuesto a la renta de las personas naturales que presenta una baja recaudación. Una forma de elevar la presión tributaria y reducir la dependencia de las transferencias de los gobiernos regionales sería generar incentivos para ello. Por ejemplo, se podría pensar en que la mayor recaudación generada debido a acciones de mayor fiscalización o colaboración con la administración tributaria nacional sean asignadas a los gobiernos regionales y que sean de libre disponibilidad.