

Propuestas para Avanzar en la Descentralización Fiscal en el Perú.

Sistematización de Estudios

gtz



por encargo de

Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

Propuestas para Avanzar en la Descentralización Fiscal en el Perú

Sistematización de Estudios



gtz



por encargo de

Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

Propuestas para Avanzar en la Descentralización Fiscal en el Perú

Sistematización de Estudios

Derechos Reservados.

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio total o parcialmente, sin permiso expreso del Sub-Grupo de la Cooperación Internacional Descentralización y Reforma del Estado.

El autor es responsable de la selección y presentación de los hechos contenidos en esta publicación, así como de las opiniones expresadas en ella y no necesariamente reflejan el punto de vista de las instituciones integrantes del Sub-Grupo de la Cooperación Internacional Descentralización y Reforma del Estado.

Edición y coordinación:

Cooperación Alemana al Desarrollo - GTZ

Programa Gobernabilidad e Inclusión de la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Av. Los Incas 172, piso 6, El Olivar, San Isidro

Teléfono: (51 1) 4211333 - Fax: (51 1) 4214540

E-mail: info@gtz-gobernabilidad.org.pe

Web: www.gtz-gobernabilidad.org.pe

Elaboración de contenidos:

Carlos Casas

Revisión de contenidos:

Sub-Grupo de la Cooperación Internacional Descentralización y Reforma del Estado

Coordinación, supervisión y cuidado de edición:

Mayra Ugarte. Asesora Principal GTZ

Jazmín Neira. Asesora Senior GTZ

Diseño y diagramación:

Renzo Espinel

Imprenta:

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Tiraje:

2,000 ejemplares, primera edición, 2009

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

2009-15273

ISBN:

978-9972-854-54-5

Auspiciado por:

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH por encargo del Ministerio Federal de Desarrollo y Cooperación Económica (BMZ)

2009, Programa Gobernabilidad e Inclusión

La Cooperación Alemana al Desarrollo – GTZ a través del Programa Gobernabilidad e Inclusión, apoya al Estado peruano en el desarrollo e implementación de reformas orientadas a la subsidiariedad, al fortalecimiento de la gestión financiera y, al control y supervisión de la acción del Estado.

ÍNDICE



PRESENTACIÓN	5
RESUMEN EJECUTIVO	7
INTRODUCCIÓN	15
I. MARCO TEÓRICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL	17
II. AVANCES EN LA EXPERIENCIA PERUANA	29
III. LAS PROPUESTAS	41
IV. CONCLUSIONES: COMPARACIÓN DE PROPUESTAS Y AGENDA PENDIENTE	63
BIBLIOGRAFÍA	75
ANEXO: DESCRIPCIÓN DE LOS REGÍMENES ACTUALES DE TRANSFERENCIAS	77

PRESENTACIÓN

Desde hace varios años se ha iniciado un debate en el país acerca de las reformas necesarias para mejorar el esquema de descentralización fiscal existente. En este sentido, y con el objeto de aportar a la discusión, se han realizado siete estudios con el apoyo de diversos organismos de la cooperación internacional, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y la Red de Municipalidades Rurales del Perú.

Dichos estudios han buscado caracterizar los principales problemas del financiamiento descentralizado y han realizado propuestas para un nuevo esquema de descentralización fiscal, que toman en cuenta los tres niveles de gobierno, así como sus diferentes fuentes de financiamiento.

En este sentido, el «Sub-Grupo de la Cooperación Internacional Descentralización y Reforma del Estado», conformado por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional – ACDI, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo – AECID, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación – COSUDE, el Banco Interamericano de Desarrollo – BID, el Banco Mundial, la Cooperación Técnica Alemana – GTZ / Programa Gobernabilidad e Inclusión, la Cooperación Técnica Belga, la Corporación Andina de Fomento – CAF, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, y la Unión Europea, ha creído conveniente, en un esfuerzo de armonización de la cooperación internacional, consolidar las propuestas planteadas a fin de ponerlas a disposición de todos los actores involucrados en la reforma fiscal del país, a nivel nacional y subnacional.

Es así, que el presente documento sistematiza las diversas propuestas de reforma principalmente en materia de asignación de competencias, impuestos, tasas y contribuciones, transferencias intergubernamentales y endeudamiento. Ello, con el objetivo de presentar de forma muy objetiva que los puntos de consensos son amplios, y que es posible plantear una agenda común de los actores involucrados, que permita al país avanzar en el proceso de descentralización.

Finalmente, es deseo del Sub-Grupo de la Cooperación Internacional Descentralización y Reforma del Estado que este documento sea una contribución útil para la construcción de una reforma fiscal equitativa y sostenible que permita fortalecer la autonomía de los gobiernos subnacionales para una provisión de servicios a la población aún más efectiva.

Sub-Grupo de la Cooperación Internacional
Descentralización y Reforma del Estado

RESUMEN EJECUTIVO

La descentralización fiscal implica la asignación de competencias y funciones entre los distintos niveles de gobierno y la asignación de las fuentes de financiamiento que permitan contar con los recursos suficientes para cumplir con dichas responsabilidades. Bajo un esquema ideal, una vez asignadas las competencias y funciones, es crucial determinar sus respectivas fuentes de financiamiento por lo que es importante contar con un modelo de descentralización fiscal que se adapte a las características del proceso de la descentralización del país y a las capacidades que tienen los distintos actores que intervienen en este proceso.

Desde el inicio del año 2003 existe un debate acerca de las reformas necesarias para adecuar el esquema actual de descentralización fiscal del país. En este sentido, se han realizado varios estudios que han buscado caracterizar los principales problemas del financiamiento descentralizado y han realizado propuestas que toman en cuenta los tres niveles de gobierno, así como sus diferentes fuentes de financiamiento. Esto responde al interés de diversos actores en buscar afianzar las reformas y consolidar los arreglos financieros que permitan asegurar los recursos necesarios para una correcta provisión de servicios y bienes públicos a la población.

Diferentes organismos de la cooperación internacional, pertenecientes al Sub-Grupo de la Cooperación Internacional Descentralización y Reforma del Estado, comprometidos con el proceso de descentralización, vienen apoyando distintas acciones tendientes al fortalecimiento del mencionado proceso. Estas acciones incluyen, entre otras áreas, el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento del marco político y normativo. En este esfuerzo, dichos organismos reconocen la importancia de contar con una reforma fiscal más equitativa y sostenible que permita fortalecer la autonomía de los gobiernos subnacionales para que la provisión de servicios a la población sea más efectiva.

Esto explica el apoyo por parte de los organismos de cooperación internacional a la generación de diversas propuestas de actores relevantes en el proceso de descentralización fiscal como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE).

En este sentido, los citados organismos han creído conveniente sistematizar, en un único documento, las propuestas planteadas por los actores anteriormente mencionados. En general, se puede apreciar que las propuestas analizadas resaltan diversos aspectos vinculados a la descentralización fiscal; en cada caso, el énfasis ha sido distinto en función del actor que ha estado involucrado. Estas propuestas se pueden resumir de la siguiente manera:

- Los estudios MEF-CAF (2008-2009)¹ inciden en hacer un análisis de elementos conceptuales a tomar en cuenta en un proceso de descentralización fiscal y plantean lineamientos concretos en algunos aspectos como la asignación de competencias y el planteamiento de mecanismos de asignación de las transferencias de capital. Dichos estudios proponen analizar los "cuatro pilares" de la descentralización fiscal —como los denominan—. Esto es, buscan analizar la asignación de competencias entre los distintos niveles de gobierno, la asignación de ingresos propios (impuestos y tasas de manera conjunta), el sistema de transferencias y los mecanismos de endeudamiento. A pesar de la amplitud del tema (todas las fuentes de financiamiento y los tres niveles de gobierno), se llegan a hacer propuestas concretas en algunos puntos ya señalados, pero se encuentra pendiente profundizar en otros aspectos como el endeudamiento y la asignación de impuestos.
- El estudio PCM-AECID (2009)² abarca de manera más amplia el proceso de descentralización, lo analiza desde sus dimensiones fiscal, administrativa y política, y realiza recomendaciones generales al proceso peruano según la perspectiva de la experiencia española. En este sentido, dado que es un estudio que abarca casi todos los aspectos del proceso de descentralización, sus recomendaciones están vinculadas a la interacción entre la dimensión fiscal y las demás dimensiones. Por tanto, se establecen principios básicos que deben mantenerse y se resalta la importancia de asignar, primero, las competencias y funciones a los distintos niveles de gobierno y, luego, establecer el financiamiento de las mismas a través de impuestos y transferencias. Sin embargo, este estudio no desarrolla a profundidad el tema del endeudamiento o el de las tasas y contribuciones. No obstante, destaca las complementariedades que existen entre todas las aristas de la descentralización, las cuales deben avanzar a la vez para lograr un proceso de descentralización balanceado.
- En el estudio Congreso-OXFAM (2009)³, se examinan las propuestas que existían hasta el momento en que fue escrito y se lleva a cabo un análisis económico y un riguroso análisis legal. Se incide en el sistema de transferencias y, respecto de él, se propone, básicamente, establecer un sistema de participaciones subnacionales. Este esquema supone la participación de cada nivel de gobierno para después asignar los montos necesarios según las competencias y funciones que desempeñan. Asimismo, se señala que, de conformarse las regiones con la fusión de dos o más departamentos, se procederá a asignar impuestos que podrán recaudar directamente estas nuevas regiones. Cabe destacar que esta es la única propuesta que incluye un proyecto de norma legal para implementarla.

1 Gómez, Juan Luis, Jorge Martínez-Vázquez y Cristián Sepúlveda. *Diagnóstico del proceso de descentralización fiscal en Perú, El sistema de asignación de competencias de gasto en Perú: análisis y propuestas de reforma y El sistema de transferencias de capital en Perú: análisis y propuestas de reforma.*

2 Alcolado Jaramillo, Carmen del Rosario, Javier Loscos Fernández y Fernando Prats Máñez (2009). *Lineamientos para diseñar un modelo de articulación de las dimensiones generales del proceso de descentralización en Perú.*Lima: PCM-AECID.

3 Zas, Johnny y Raúl Mauro. *Descentralización fiscal.*

- El estudio ANGR-USAID (2009)⁴ ha tenido varias versiones. La primera se terminó en el año 2008, la cual solo incluyó propuestas para los gobiernos regionales que se circunscribieron a un fondo de coparticipación tributaria. La segunda versión, del año 2009, se trata del estudio ampliado a fin de incluir todas las fuentes de financiamiento restantes además de la correspondiente a impuestos. El estudio final se centra en el sistema de coparticipación tributaria, el cual se ha mejorado al incluir indicadores más precisos que permiten asignar estos fondos a los distintos departamentos. A su vez, se realiza una propuesta para mejorar el sistema de transferencias de capital a los gobiernos locales y el sistema de recaudación de ingresos de los gobiernos locales; y, también, se propone la simplificación de las reglas fiscales. Sin embargo, se encuentra pendiente profundizar en algunos aspectos con ejercicios numéricos e información más específica.
- En el caso del estudio REMURPE-OXFAM (2009)⁵, el énfasis se encuentra en el análisis de las finanzas de las municipalidades rurales. Se busca profundizar en las características cuantitativas de este tipo de municipalidades y resaltar la heterogeneidad que existe al interior de las municipalidades (diferenciando el ámbito rural y el urbano según el grado de ruralidad). Por ello, las propuestas de este estudio están centradas en el ámbito local y buscan diferenciar propuestas para las municipalidades rurales y para las municipalidades urbanas. De esta manera, se toman ciertos elementos que solo conciernen a las municipalidades, mas no a los gobiernos regionales. Las propuestas giran en torno a mejorar la recaudación de los ingresos propios y a promover la reingeniería del sistema de transferencias para que se conformen dos fondos: uno que busque la compensación (equidad) y otro que premie la eficiencia. El énfasis de cada fondo estaría focalizado en cada grupo de municipalidades, dado que las rurales (las que más necesitan mecanismos de compensación) son las que presentan indicadores de pobreza más altos.

Como se puede observar, los estudios analizados presentan propuestas con distinto énfasis y alcance. Es por ello que es necesario establecer aquellos elementos sobre los cuales existe un cierto nivel de avance y consenso, e identificar los elementos que se encuentran pendientes por desarrollar a fin de tener una propuesta consolidada sobre el nuevo esquema de descentralización fiscal del país.

Los avances y consensos que se han podido identificar en las mencionadas propuestas se pueden resumir en los siguientes aspectos:

- Se ha avanzado en la revisión de los aspectos conceptuales que debe seguir el proceso de descentralización fiscal; ello incluye todos los elementos a tomar en cuenta tanto en la asignación de competencias y funciones, como en la asignación de fuentes de financiamiento.
- Se reconoce la necesidad de mejorar la asignación de competencias y funciones entre los distintos niveles de gobierno y que, para ello, se debe tomar en cuenta el principio de subsidiariedad, el principio del beneficio, la internalización de externalidades y el aprovechamiento de las economías de escala. Esto requiere un trabajo consistente de desarrollo de matrices de competencias y funciones así como de desarrollo de normas legales.

4 Arias, Luis Alberto y Carlos Casas. *La descentralización fiscal en el Perú: situación actual y propuesta de coparticipación tributaria*.

5 Casas, Carlos. *Descentralización fiscal frente a un contexto rural*.

- Se reconoce la necesidad de introducir un mayor grado de autonomía en el cobro de impuestos por parte de los gobiernos locales y la necesidad de desarrollar programas de capacitación que permitan aumentar su grado de autonomía —autonomía que depende mayoritariamente de las transferencias—.
- Se reconoce la necesidad de establecer una metodología flexible para el establecimiento de las tasas que se cobran por los servicios públicos y administrativos.
- Se ha coincidido en la presentación de propuestas que plantean un modelo de coparticipación de impuestos ya que éste es un sistema de transferencias que permite la predictibilidad y evita la discrecionalidad por parte del nivel nacional en lo que se refiere a los gobiernos regionales.
- Se reconoce la necesidad de una reingeniería de las transferencias a los gobiernos locales; al respecto, se cuenta con dos propuestas que plantean un cambio significativo a las transferencias de capital.
- Se ha reconocido la necesidad de establecer un fondo de estabilización de las transferencias de capital (especialmente del canon) que permita suavizar la trayectoria de las mismas en el tiempo.
- Se reconoce la necesidad de diferenciar las políticas orientadas a las municipalidades según su grado de ruralidad e independencia financiera.
- Se ha coincidido en que es necesario simplificar las reglas fiscales para tener un menor número de las mismas y que éstas sean fáciles de calcular.

En cuanto a los aspectos que se encuentran pendientes por desarrollar, cabe resaltar los siguientes:

- El establecimiento de una hoja de ruta con los pasos a seguir para favorecer la construcción de una propuesta más acotada e integrada del modelo de descentralización fiscal.
- La elaboración de estudios más específicos para desarrollar cuantitativamente las propuestas planteadas y así poder implementarlas. Al respecto, dichos estudios estarían vinculados a la metodología de estimación de costos, la consistencia del sistema de transferencias a los gobiernos regionales y gobiernos locales, el desarrollo de la metodología específica de establecimiento de tasas, los planes de fortalecimiento institucional para mejorar la recaudación de los gobiernos locales y el desarrollo de incentivos fiscales para la conformación de regiones.
- El desarrollo de un sistema de información que permita contar con indicadores confiables para el monitoreo del proceso de descentralización fiscal.
- La construcción de una línea de base de la descentralización fiscal que permita evaluar el proceso permanentemente.

A continuación, se presenta un cuadro resumen de las propuestas presentadas en los estudios sistematizados en el presente documento:

RESUMEN DE LAS PROPUESTAS SOBRE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

	MEF-CAF (2008-2009)	REMURPE-OXFAM (2009)	ANGR-USAID (2009)	PCM-AECID (2009)	Congreso-OXFAM (2009)
(i) Asignación de competencias					
	<ul style="list-style-type: none"> Considerar lo siguiente: <ol style="list-style-type: none"> Los principios de subsidiariedad y neutralidad. Las competencias deben ser exclusivas y las compartidas. 	<ul style="list-style-type: none"> Considerar lo siguiente: <ol style="list-style-type: none"> El principio de subsidiariedad. Las economías de escala. La equidad fiscal. Delimitar estrictamente las funciones que debe realizar una municipalidad rural, funciones que no pueden ser iguales a las de las municipalidades urbanas. 	<ul style="list-style-type: none"> Distribuir las competencias de acuerdo al Clasificador Funcional del Gasto Público. 	<ul style="list-style-type: none"> Utilizar como criterio el principio de subsidiariedad. Las competencias deben ser de tipo exclusivas, compartidas y delegadas. Las competencias exclusivas del gobierno nacional deben considerar los siguientes criterios: <ol style="list-style-type: none"> Soberanía política. Interés nacional. Supraterritorialidad. Función legislativa. Introducir criterios como el interés o la supraterritorialidad para definir una competencia nacional. No necesariamente trabajar con matrices de competencias. 	<ul style="list-style-type: none"> Revisar la matriz de competencias de gasto para: <ol style="list-style-type: none"> Profundizar la definición de competencias. Desagregar las competencias en subfunciones. Eliminar las competencias redundantes. Incluir una matriz de competencia / financiación.
(ii) Asignación de fuentes de financiamiento					
a) Impuestos	<ul style="list-style-type: none"> Para el caso de los gobiernos regionales, devolverles sus ingresos propios a través de: <ol style="list-style-type: none"> La reducción del espacio fiscal del gobierno nacional. El uso de un sistema de sobretasas a impuestos recaudados por el gobierno nacional. El desarrollo de capacidades recaudadoras propias, a cargo de su propia administración. Para el caso de los gobiernos locales, mejorar el nivel de recaudación (mejorar base tributaria, cultura de pago y capacidad administrativa) a través de: <ol style="list-style-type: none"> La flexibilización de procedimientos de recaudación (tributos no monetarios). La creación de una oficina de asistencia. La centralización de las inversiones para los sistemas de información. En general, incrementar la autonomía tributaria para lo cual se deberá: <ol style="list-style-type: none"> Determinar las tasas y otros impuestos (sistema de incentivos). Reducir las grandes diferencias en la capacidad y esfuerzo recaudatorio (por ejemplo: impuesto predial rural). 	<ul style="list-style-type: none"> Introducir medidas para utilizar de manera más eficiente la escasa base tributaria (actualización de catastros rurales y urbanos). Especificar la valorización de los aportes (pagos no monetarios). Unificar las administraciones tributarias distritales en una oficina provincial. Capacitación y fortalecimiento institucional para elevar la recaudación. Estimar base tributaria potencial (indicadores sociales). Otorgar autonomía a las municipalidades rurales para la fijación de tasas de los impuestos. 	<ul style="list-style-type: none"> Para el caso de los gobiernos regionales, establecer un modelo de coparticipación tributaria. Para el caso de los gobiernos locales, se realizan las siguientes propuestas, las cuales deberán ser aplicadas de manera gradual empezando con las municipalidades más grandes: <ol style="list-style-type: none"> Realizar una categorización de los gobiernos locales por grupos de municipalidades. Actualizar el valor de los predios para aproximarlos al valor comercial (impuesto predial). Otorgar mayores potestades tributarias, dentro de ciertos límites, para la determinación de las tasas del impuesto predial. Evaluar la ampliación de la vigencia del Impuesto al Patrimonio Vehicular. Fortalecer las administraciones tributarias locales. Mejorar los servicios al contribuyente. Mejorar la gestión de cobranzas. 	<ul style="list-style-type: none"> Otorgar autonomía financiera a los gobiernos regionales. Evitar el sobrefinanciamiento de los gobiernos regionales. Ceder parcial o totalmente algunos tributos nacionales. Mejorar la capacidad fiscal de algunos departamentos en los que la recaudación tributaria solo cubre una pequeña parte de sus necesidades de financiación. Analizar los puntos de conexión que se aplicarán a cada uno de los tributos descentralizados. Asignar la recaudación de ingresos propios a los gobiernos regionales solo cuando se conformen las regiones. 	<ul style="list-style-type: none"> Para el caso de los gobiernos regionales, crear un Fondo de Participaciones Tributarias. Las fuentes de financiamiento de dicho Fondo serían los impuestos nacionales recaudados en estos territorios tales como el Impuesto General a las Ventas (IGV), sin comprender el Impuesto de Promoción Municipal (IPM), el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) y el Impuesto a la Renta (IR). Una vez que conformen las regiones, asignar impuestos regionales que sustituirán en igual importe a las transferencias recibidas por el Fondo de Participaciones Tributarias.
b) Tasas y contribuciones	<ul style="list-style-type: none"> Establecer una metodología clara que explique la determinación de tasas y contribuciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Establecer una metodología sencilla de estimación de costos de servicios públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> Armonizar, tomando en cuenta ciertos parámetros de tamaño de municipalidades, las tasas que se cobran por la prestación de servicios públicos y servicios de tipo administrativo. 	<ul style="list-style-type: none"> Este tema no es abordado en el documento. 	<ul style="list-style-type: none"> Este tema no es abordado en el documento.

RESUMEN DE LAS PROPUESTAS SOBRE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

	MEF-CAF (2008-2009)	REMURPE-OXFAM (2009)	ANGR-USAID (2009)	PCM-AECID (2009)	Congreso-OXFAM (2009)
(ii) Asignación de fuentes de financiamiento					
c) Transferencias intergubernamentales	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer metodologías de cálculo de las necesidades de gasto como por ejemplo: <ol style="list-style-type: none"> a. Gastos históricos. b. Igualdad de cuotas o igualdad per cápita. c. Índices ponderados de necesidad relativa. d. Normas de gastos per cápita. e. Estimación de costos unitarios. f. Sistema de gastos representativos. • Las transferencias de capital a los gobiernos regionales deberían ser asignadas de acuerdo con: <ol style="list-style-type: none"> a. Facilitar la provisión de estándares mínimos de servicios públicos. b. Reducir la brecha en infraestructura a nivel regional. • Seguir la siguiente secuencia para mejorar el actual sistema de transferencias de capital: <ol style="list-style-type: none"> a. Incrementar temporalmente el gasto público a nivel de los que menos reciben. b. Ajustar la distribución de los fondos de transferencias que no son dotados con recursos extractivos para alcanzar mayor equidad y eficiencia en la distribución. c. Reformar el sistema sobre la base de inversión territorializada y transferencias de capital. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reestructurar el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y los recursos adicionales que se vayan transfiriendo a los gobiernos locales. • Dividir el FONCOMUN en dos subfondos que tengan como criterios: <ol style="list-style-type: none"> a. Equidad: compensar por pobreza. b. Eficiencia: premiar por mejoras en la recaudación. • Introducir mecanismos en el FONCOMUN que busquen compensar por mayores ingresos recibidos vía canon. • Crear fondos de estabilización subnacionales para transferencias como el canon. • Crear un fondo de solidaridad entre las municipalidades cuando los recursos del canon crezcan extraordinariamente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Racionalizar y simplificar los rubros que componen el sistema de transferencias. • Simplificar aquellas transferencias que se destinan a gasto de inversión. • Crear un fondo de estabilización para los gobiernos locales para transferencias como el canon. • Crear un Fondo de Inversión Local (FIL). Los recursos de este fondo provendrían de las siguientes fuentes: 40% del FONCOMUN, canon, Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM), regalías mineras y transferencias financiadas por recursos ordinarios como Provias, Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo (FONCODES), Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) y otros aportes del tesoro. Estas transferencias se deberán asignar en función a indicadores de déficit de infraestructura. • Incentivar el esfuerzo fiscal en función a indicadores que miden el mismo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer un patrón de evolución de las transferencias en función a un índice o índices anuales que cumplan los siguientes requisitos: <ol style="list-style-type: none"> a. Estar relacionados con la totalidad o una parte de los ingresos tributarios del gobierno nacional. b. Ser transparentes y determinables cada año. c. No ser discrecionales para el gobierno nacional. d. No ser discriminatorios. • Utilizar los recursos del canon para crear "fondos para el desarrollo" con otros criterios de reparto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificar el actual sistema de transferencias y convertirlo en un Fondo de Participaciones Tributarias.
d) Endeudamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el sistema de registro de deuda. • Crear oficinas de asistencia financiera en algunos gobiernos regionales y locales, para apoyarlas en sus gestiones de financiamiento. • Considerar los ingresos de capital para medir la solvencia financiera de los gobiernos regionales y locales. • Formular separadamente las reglas fiscales que regulan el endeudamiento subnacional de las que regulan el gasto. • Evaluar los principios generales de una Ley de Bancarrota y Reflotamiento Financiero que ofrezca procesos rigurosos y desincentivos para el rescate financiero de gobiernos regionales y locales en situaciones de crisis fiscal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Introducir mecanismos que permitan disminuir el costo del crédito para las municipalidades rurales. • Modificar las reglas fiscales y simplificar los informes fiscales a presentar por parte de las municipalidades rurales. • Otorgar las líneas de créditos dadas por el Banco de la Nación tomando en cuenta los ingresos generados y no solo el FONCOMUN. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminar la regla fiscal que establece que el endeudamiento de corto plazo no puede ser mayor que 1/12 de los ingresos corrientes. • Especificar si la regla fiscal que limita el crecimiento del gasto en consumo del gobierno nacional es aplicable a los gobiernos regionales y locales. • Simplificar los informes fiscales a presentar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Este tema no es abordado en el documento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Este tema no es abordado en el documento.
(iii) Cambios institucionales					
	<ul style="list-style-type: none"> • Dotar a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros de facultades para supervisar y fiscalizar la evolución de las finanzas públicas subnacionales (independiente y autónoma). • Establecer un foro especial (una "arena" política) formal, donde se decidan los lineamientos del federalismo fiscal y en donde los gobiernos regionales tengan mayor participación en las decisiones fiscales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Difundir efectivamente los nuevos arreglos de descentralización fiscal para las autoridades y la población. • Brindar asistencia técnica directa a las municipalidades rurales en temas de formulación de proyectos, administración financiera, transparencia en el uso de sus recursos y mecanismos de participación ciudadana. • Disponer de una línea de base que permita evaluar el desempeño de las municipalidades en términos administrativos, financieros y de calidad de los servicios públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Este tema no es abordado en el documento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la Secretaría de Descentralización, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros como órgano a nivel nacional que coordine, articule y actúe como entidad mediadora en: <ol style="list-style-type: none"> a. Seguimiento de aspectos relacionados a los proyectos de normas, disposiciones y actos de las regiones. b. Coordinación e impulso de las actuaciones de los órganos de colaboración que pudieran crearse entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. c. Coordinación de las secretarías de las Comisiones Mixtas de Transferencias, así como tramitación, impulso y seguimiento de todas las fases de los procedimientos de transferencias. d. Participación en la valoración de los costos efectivos de los servicios objeto de transferencias. • No descuidar que el proceso tiene muchas aristas y es necesario avanzar de manera coordinada para evitar desbalances. 	<ul style="list-style-type: none"> • Este tema no es abordado en el documento.

INTRODUCCIÓN

El proceso de descentralización, iniciado desde hace siete años en el Perú, cuenta con muchas dimensiones por lo que debe de ser abordado desde un enfoque multidisciplinario. Las principales dimensiones de la descentralización son: la dimensión política, la dimensión administrativa y la dimensión económica. La dimensión política implica la elección de autoridades por parte de la población. Asimismo, la dimensión administrativa implica determinar cómo se organiza el Estado para proveer los servicios a la población. Además, la dimensión económica implica cómo se distribuyen las capacidades de generar riqueza de una manera equilibrada en el territorio para hacer sostenible el proceso de crecimiento económico y lograr reducir las brechas de ingreso entre las distintas jurisdicciones.

Sin embargo, existe una dimensión complementaria que se encuentra relacionada al aspecto fiscal. Esta dimensión abarca la asignación de competencias y funciones entre los distintos niveles de gobierno; ello implica que el Estado se organice de tal manera que se puedan proveer los distintos bienes y servicios públicos en función al impacto geográfico⁶ que ellos tienen. Bajo un esquema ideal, una vez asignadas dichas competencias y funciones, es crucial determinar las fuentes de financiamiento que permitirán proveer los recursos necesarios para suministrar en cantidad suficiente y oportuna estos bienes y servicios. El aspecto relacionado a los recursos es muy importante ya que determina quién tiene la capacidad para satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Con el apoyo del Sub-Grupo de la Cooperación Internacional Descentralización y Reforma del Estado, diversos actores clave —como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE)— han elaborado estudios que plantean propuestas para avanzar en el proceso de descentralización fiscal.

El presente documento realiza una sistematización de dichas propuestas, en las que se observan puntos en común, y se organiza en cuatro secciones. La primera sección presenta el marco teórico de la descentralización fiscal y resalta los principales conceptos de este proceso a fin de que sirvan de marco de referencia para entender las diferentes propuestas. En la segunda sección, se presentan los avances de la experiencia peruana y

6 Por ejemplo, la defensa nacional impacta en todo el territorio, un mercado en un área menor como un distrito y una reserva natural en un departamento. Por lo tanto, la primera debiera estar bajo la responsabilidad del gobierno nacional, la segunda bajo responsabilidad de una municipalidad distrital y la última bajo la responsabilidad de un gobierno regional.

se resume el estado actual de la descentralización fiscal en el país. La tercera sección describe de forma concreta las propuestas de los estudios realizados por el MEF, la PCM, la ANGR, el Congreso y la REMURPE. Finalmente, la cuarta sección expone las conclusiones del documento mediante un análisis comparativo y una propuesta de agenda pendiente en lo que respecta a las diferentes dimensiones de la descentralización fiscal. Se espera que este documento sirva de insumo a los actores clave de la descentralización fiscal, a nivel nacional y subnacional, para el diseño de una reforma fiscal, a partir de la identificación de puntos comunes en las propuestas que plantean dichos actores.



MARCO TEÓRICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL



MARCO TEÓRICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

El proceso de descentralización fiscal debe entenderse como la asignación de competencias y funciones, las cuales deben contemplar las fuentes de generación de recursos financieros en los diferentes niveles de gobierno para llevarlas a cabo. Por ello, una vez que estas competencias y funciones se encuentran claramente delimitadas, se debe proceder a asignar las diversas fuentes de financiamiento para asegurar la eficiente y eficaz provisión de los distintos bienes y servicios que el Estado brinda a los ciudadanos. En este sentido, el marco conceptual nos indica que el aspecto financiero debe seguir al aspecto funcional.

En esta sección se presentarán, desde un enfoque teórico, los lineamientos básicos que debe seguir todo proceso de descentralización fiscal. En este sentido, se mostrarán los diversos criterios utilizados para la asignación de competencias y las funciones relacionadas a ellas. Asimismo, se expondrán los principios para los que existe consenso a nivel conceptual respecto de las cuatro fuentes de financiamiento: impuestos (cuando no se pueden individualizar los beneficios de las acciones del Estado), tasas y contribuciones (cuando los beneficios pueden ser relativamente individualizables), transferencias (cuando deben corregirse disparidades) y endeudamiento (cuando se quiere tomar decisiones que abarcan más de un período de tiempo).

Cabe señalar que todos los estudios que se analizarán en las siguientes secciones del documento, se enmarcan dentro de los elementos conceptuales que se presentan en esta sección, por lo que constituyen un marco de referencia contra el cual se podrán resaltar los elementos más importantes de las propuestas planteadas en dichos estudios.

I. ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS

La asignación de competencias, y las funciones que de ellas se derivan, entre distintos niveles de gobierno constituye el primer paso para establecer relaciones fiscales eficientes, ya que es en función a las actividades asignadas que posteriormente se podrá estructurar el sistema de ingresos hacia las instancias subnacionales.

Cabe resaltar que la descentralización de competencias y funciones no implica necesariamente que todas éstas recaigan sobre los gobiernos regionales y locales, ya que existen funciones que pueden ser eficientemente efectuadas por el gobierno nacional.

Para poder determinar cuál es el nivel de gobierno más apropiado para cumplir con determinadas competencias y funciones, es importante analizar cuál es el rol que cada uno cumple para alcanzar los principales objetivos de la descentralización. Entre estos objetivos se tienen los siguientes:

- la asignación eficiente del gasto,
- la provisión equitativa de servicios,
- la preservación de la estabilidad macroeconómica y
- la promoción del crecimiento económico.

Entre los principios básicos y criterios que guían la asignación de competencias y funciones entre los distintos niveles de gobierno, en un contexto descentralizado, se pueden mencionar los siguientes:

a. Principio de subsidiariedad

Este principio plantea que la toma de decisiones y el ejercicio de las competencias conciernen al nivel de gobierno más pequeño que, a su vez, guarde consistencia con la eficiencia en la asignación de recursos, y sea capaz de representar al área geográfica que internalizará los costos y beneficios de las decisiones en torno a la provisión de bienes y servicios que reciban⁷. De este modo, este principio implica que debemos asignar las competencias al nivel de gobierno más cercano a la población salvo consideraciones que justifiquen la asignación a un nivel más alto de gobierno⁸.

Sin embargo, este principio no es siempre aplicable, ya que existen bienes de naturaleza *mixta*⁹ que justifican la intervención de más de un nivel de gobierno, los que se diferencian según su participación en cada uno de los componentes asociados a la provisión del bien. Este principio es el que más se menciona en cuanto a asignación de competencias, pero debe tomarse en cuenta que su aplicación mecánica puede generar problemas si es que se pierden economías de escala o no se toma en cuenta la realidad institucional de los gobiernos locales.

b. Principio de beneficio

Este principio plantea que los bienes y servicios deben ser financiados por las personas que los consumen. Por ello, una combinación de impuestos y gastos asignados eficientemente favorece que se llegue a un equilibrio cuando los agentes a través del "voto con los pies"¹⁰ eligen la comunidad de su preferencia; pues cada una de las comunidades ofrece una combinación de bienes y servicios consistente con un nivel de impuestos determinado.

Asimismo, existen criterios complementarios que deben ser incluidos en el proceso de asignación de competencias y funciones como la eficiencia económica, la equidad fiscal, la efectividad administrativa, el fortalecimiento de la democracia y la estabilidad de la demanda.

7 Casas, Carlos (2005). *Aspectos económicos y fiscales de la descentralización en el Perú*.

8 Aquí vale la pena mencionar que existe un tamaño óptimo de jurisdicción que toma en cuenta tanto los costos crecientes de congestión como los costos medios decrecientes, tal como lo menciona Buchanan (1965).

9 En los bienes de naturaleza *mixta* se presentan casos en los que, por ejemplo, los beneficiarios de un bien o servicio no se limitan a una sola localidad, o en los que la producción de un bien genera externalidades a otras localidades.

10 Tiebout (1956). *A Pure theory of public expenditures*.

c. Eficiencia económica

Este criterio tiene el propósito de elevar la calidad de vida de la población y evitar el desperdicio de recursos, ya que ello puede resultar muy costoso para la sociedad. Por eso, es importante que el gobierno al que se le asigne la competencia y función sea capaz de mantener una estructura de costos óptima. Asimismo, es importante considerar el tamaño de jurisdicción óptimo, con el fin de aprovechar las economías de escala de producción, y la capacidad del gobierno de incorporar mecanismos de mercado¹¹ y adoptar políticas de precios para sus funciones.

d. Equidad fiscal

De acuerdo con este criterio, la asignación de competencias debe considerar a las jurisdicciones cuyo territorio comprenda los beneficios y costos de sus responsabilidades¹². Asimismo, es fundamental considerar que la unidad gubernamental competente tenga una capacidad fiscal adecuada y esté dispuesta a implementar medidas que garanticen la equidad interpersonal e interjurisdiccional.

e. Efectividad administrativa

Según este criterio, las jurisdicciones a las que se tiene que asignar determinadas competencias y funciones deben de ser capaces de asumir sus responsabilidades y poder manejar sus intereses por adquirir otras competencias. Para ello es necesario que se tenga una apropiada capacidad gerencial y que se promueva la cooperación interjurisdiccional para evitar y reducir conflictos entre entidades estatales.

f. Fortalecimiento de la democracia

De acuerdo con este criterio, deben priorizarse a las instancias gubernamentales que puedan incentivar más la participación ciudadana en determinada función. De esta forma se pueden maximizar las condiciones y oportunidades para que los beneficiarios de los bienes y servicios participen de manera activa y productiva. Un aspecto fundamental es que este mecanismo fomenta la mejor rendición de cuentas.

g. Estabilidad de la demanda

Según este criterio, todas aquellas competencias y funciones que puedan tener grandes efectos sobre la demanda, o que son fuertemente afectadas por el ciclo económico, deberían corresponder al gobierno central.

11 Mecanismos de mercado como elementos de competencia, que permitan la oferta de bienes y servicios alternativos que potencialmente atraerán a nuevos habitantes a la jurisdicción.

12 En caso no quiera cumplir con éstas, debe estar dispuesto a asumir las externalidades que le impongan en otras jurisdicciones.

Es importante tomar en cuenta los criterios antes mencionados para realizar una eficiente asignación de competencias y funciones; sin embargo, también se deben considerar otros aspectos como el establecimiento de mecanismos de coordinación horizontal y vertical.

En resumen, el principio de subsidiariedad es el comúnmente citado para la asignación de competencias. Entonces, de acuerdo al marco conceptual, si el Estado quiere responder de manera efectiva a los requerimientos y necesidades de la población, lo más recomendable sería que aquel nivel de gobierno que esté más cerca de la población sea el encargado de la provisión de los bienes o servicios de los cuales el Estado es responsable. Sin embargo, elementos como la presencia de economías de escala, las externalidades, el impacto en la demanda agregada o la eficiencia administrativa pueden ser razones poderosas para asignar determinadas competencias a niveles superiores de gobierno. Por otro lado, la participación democrática puede ser un argumento importante para asignar las competencias y funciones a los niveles de gobierno más cercanos a la población, dado que de esa forma se fomenta la participación ciudadana¹³.

Un elemento adicional a ser tomado en cuenta en la asignación de las competencias y funciones es la estimación del nivel de recursos necesarios para poder llevar a cabo una competencia y/o función de manera adecuada. A ello se alude comúnmente en la literatura cuando se hace referencia a las metodologías de estimación de costos de las competencias. Este aspecto es clave para avanzar en la delegación de competencias y funciones del nivel nacional hacia los niveles regionales y locales. Es importante estimar cuánto se gasta en la actualidad para desempeñar una determinada competencia para que, al momento de la transferencia, se deriven los recursos que efectivamente gasta el gobierno nacional, hacia los nuevos encargados de dichas competencias.

Luego de ello, es necesario determinar el nivel de gasto requerido para mejorar la calidad de los servicios que se proveen a la población, con el fin de alcanzar estándares mínimos que sean aplicables a todas las jurisdicciones del país. Para ello, existen diversas metodologías entre las cuales podemos citar: estimación de costos históricos, igualdad per cápita, índices ponderados de necesidad relativa, normas de gasto por cliente (desde arriba hacia abajo), normas físicas costeadas y sistemas de gastos representativos.

II. FUENTES DE FINANCIAMIENTO

El sistema de ingresos y fuentes de financiamiento es fundamental, ya que es a través de éste que se pueden planificar adecuadamente las actividades a realizar por los distintos niveles de gobierno. Las principales herramientas para la generación de ingresos públicos son: (a) los impuestos, (b) las tasas y contribuciones, (c) las transferencias intergubernamentales y (d) el endeudamiento.

13 Esto es planteado por la teoría de la elección pública (*public choice*); para esta teoría, la forma de llevar a cabo la descentralización es desde abajo hacia arriba.

a. Impuestos

Este tipo de ingreso se caracteriza por ser utilizado cuando es muy difícil identificar cuánto se beneficia un individuo con la provisión de un bien público. Por ello también suele ser complicado identificar a qué nivel de gobierno se le deben conceder algunos impuestos.

a1. Asignación de impuestos

De acuerdo con la literatura económica se pueden plantear tres esquemas de *asignación de impuestos* para los diferentes niveles gubernamentales:

1. *Asignar todas las bases de impuestos a las jurisdicciones locales y luego requerirles transferencias hacia el gobierno nacional para afrontar sus competencias de gasto.* La principal dificultad de este esquema es que puede perjudicar la distribución del ingreso a nivel nacional y la estabilidad fiscal; además, puede no ser la forma más eficiente de recaudar.
2. *Asignar todos los poderes de impuestos al gobierno central y luego financiar a los gobiernos subnacionales a través de transferencias.* La principal desventaja de este esquema es que rompe el nexo fundamental entre el nivel de impuestos recaudados y las decisiones de gasto relacionadas de los mismos; este nexo constituye uno de los principios básicos del proceso de descentralización fiscal y política fiscal.
3. *Asignar ciertos impuestos a los gobiernos subnacionales y otros al gobierno nacional mediante un Sistema de Participación.* Este esquema implica un sistema de asignación de impuestos según los distintos niveles de gobierno y un sistema de transferencias del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales para compensar las disparidades que surjan y que impidan un financiamiento adecuado para alcanzar estándares mínimos en la provisión de los bienes y servicios públicos. Sin embargo, a diferencia de los anteriores esquemas, se presenta el reto de seguir criterios técnicos para la asignación de las bases y tasas de los impuestos a los distintos niveles de gobierno y mecanismos de coordinación fiscal efectivos.

En relación a este último esquema, a continuación se plantean algunos criterios importantes para asignar los impuestos a los distintos niveles de gobierno¹⁴:

Gobierno central:

- Impuestos enfocados a mejorar la redistribución del ingreso y preservar la estabilidad económica.
- Impuestos con bases muy desiguales entre jurisdicciones.
- Impuestos cuya administración es muy compleja por tener una base muy amplia.
- Impuestos referidos al consumo, ingresos de capital e ingresos corporativos.
- Impuestos con bases móviles.

14 Oates (1972) *Fiscal Federalism* y King (1984) *The economics of multi-level government*.

Gobiernos subnacionales:

- La base de los impuestos debe ser poco móvil, para evitar que los individuos se relocalicen de una jurisdicción a otra.
- Impuestos visibles y fáciles de comprender por los ciudadanos.
- Impuestos que no puedan ser exportados a otros individuos que no reciban el beneficio otorgado.
- Impuestos fáciles de administrar.
- Impuestos referidos a la tierra, la propiedad y la riqueza personal.

a2. Administración de impuestos

La administración tributaria es uno de los factores más importantes para el cumplimiento de políticas, ya que se puede contar con un sistema equitativo y eficiente de asignación de impuestos, pero, si la administración de los mismos no opera de la forma esperada, el esquema implantado puede no tener el impacto deseado.

El proceso de administración tributaria se vuelve más complejo cuando están involucrados diferentes niveles de gobierno. Por ello, se plantean cuatro modelos básicos para la administración de impuestos¹⁵:

1. Administración del gobierno central con disposición de compartir ingresos y transferencias.
2. Administración del gobierno central con asignación de diferentes impuestos a otros niveles.
3. Administración multinivel con disposición de compartir impuestos y transferencias.
4. Administración de cada nivel de gobierno de los impuestos que se le asignen.

Para cualquiera de los casos antes mencionados, la eficiencia dependerá de la realidad política del país analizado y de las capacidades técnicas con las que se cuente.

b. Tasas y contribuciones

Estos tipos de ingresos, también denominados "cargos a usuarios", se caracterizan por que los beneficios pueden ser identificados de forma sencilla. Es decir, es posible cobrar dichos tributos a cada persona en función de los costos que implica la prestación del servicio solicitado.

La entidad gubernamental correspondiente establece tasas para cada tipo de servicio de acuerdo a reglas preestablecidas o aplicando cierta discrecionalidad. Esta entidad suele pertenecer al nivel del gobierno subnacional más cercano a la población, como los gobiernos locales, dado que estos cuentan con ventajas de información para determinar de forma más efectiva el costo y el beneficio del bien o servicio ofrecido. Por

15 Vehorn y Ethisham (1997). *Tax Administration Aus: Fiscal Federalism in Theory and Practice*.

lo general, esta fuente de ingresos tiene una importancia relativa mayor en los niveles subnacionales que en el nivel central, cuya principal fuente de financiamiento son los impuestos.

Un aspecto central en este tipo de ingresos es la elección de la metodología para la identificación de los beneficios o el costo efectivo de la provisión del bien o servicio por el cual se cobra la tasa. En este caso, la evidencia internacional no brinda mucha información, aunque se plantean diversas metodologías como la Medición de Costo Basado en Actividades (Costeo ABC), pero que pueden ser de difícil aplicación en un contexto donde las capacidades no son homogéneas entre los funcionarios y las autoridades subnacionales.

c. Transferencias intergubernamentales

Las transferencias son los ingresos destinados a una entidad gubernamental con el fin de compensar los desbalances verticales y horizontales que se presentan por la asignación de impuestos. El primer tipo de desbalance (vertical) ocurre cuando las bases a partir de las cuales los ingresos propios de cada nivel se generan son desiguales; el segundo tipo de desbalance (horizontal) ocurre cuando la capacidad fiscal de varios gobiernos subnacionales del mismo nivel difiere. Resolver estos desbalances es crucial para que las entidades gubernamentales puedan desarrollarse de una forma más eficiente bajo el marco de la política nacional.

Existen diferentes tipos de políticas orientadas a reducir estos desbalances:

1. *Corregir cada desbalance por separado.* Los desbalances verticales se resuelven compartiendo ingresos o mediante sistemas de subsidios; y los desbalances horizontales se resuelven a través de transferencias de las regiones con mayores recursos a las de menores recursos.
2. *Implementar un sistema integrado de subvenciones.* Ambos desbalances se eliminan simultáneamente a través de pagos equitativos y subvenciones para gastos específicos.
3. *Corregir solo desbalances verticales.* Se solucionan a través de los mecanismos planteados en la primera opción. Para el caso de los desbalances horizontales se asume que estos se resolverán a través de la movilización de capital y trabajo, y a través de algunos efectos positivos que se obtengan de las correcciones verticales.

En el caso del desbalance horizontal, cabe precisar que las transferencias pueden ayudar a resolverlo al igualar la capacidad fiscal y al tomar en cuenta las necesidades de gasto diferenciadas (de acuerdo a criterios de población y costos diferenciados por jurisdicción). Este tipo de transferencias pueden implementarse si se cuenta con un volumen de información considerable.

En lo que refiere al desbalance vertical, de acuerdo con Ahmad y Craig (1997), existen las siguientes alternativas básicas de transferencias de recursos entre los diferentes niveles de gobierno para resolverlo:

- Compartir ingresos: Esta alternativa puede adoptar diversas formas; entre ellas, se tiene por ejemplo el compartir las bases tributarias y la recaudación agregada de impuestos¹⁶ para luego repartir dicha recaudación entre los diferentes niveles.
- Sistema de subsidios: Esta alternativa toma en cuenta las transferencias condicionadas y no condicionadas; estas pueden ser de composición libre o estar sujetas a ciertos límites.

El tipo de mecanismo de transferencias a elegir dependerá de los objetivos que persiguen los *policy makers*¹⁷, como por ejemplo, estabilidad fiscal o equidad regional. Los mecanismos más utilizados para realizar estos objetivos suelen estar agrupados en el sistema de subsidios a través de las transferencias condicionadas y las no condicionadas.

Las *transferencias no condicionadas* son aquellas que no tienen ninguna restricción de gasto, lo cual permite que los gobiernos subnacionales tengan mayor autonomía y se mejore la equidad entre jurisdicciones. Estas transferencias pueden generar mayor utilidad a la jurisdicción, ya que aumentan el nivel de ingresos de la localidad sin necesariamente modificar sus gastos prioritarios, los cuales son determinados por las preferencias locales.

Este tipo de transferencia es común en muchos países descentralizados; sin embargo, existen factores negativos relacionados al mismo, como el hecho de que su uso subestima la utilización de impuestos por parte de los gobiernos subnacionales.

Por su parte, las *transferencias condicionadas* son aquellas cuyo propósito se explica de forma detallada con el fin de orientarlas a cumplir los objetivos de política nacionales bajo ciertos programas y actividades específicas. Estas condiciones pueden ser planteadas a través de dos formas: (i) especificando el tipo de gasto que puede ser financiado a través de las transferencias (*input-based conditionality*), o (ii) condicionando el logro de la provisión de ciertos bienes o servicios públicos (*output-based conditionality*). Este tipo de transferencia implica contar con un buen sistema de monitoreo que permita evaluar si se está cumpliendo con la condicionalidad establecida o no. Además, la entidad que monitorea debe tener la capacidad de aplicar sanciones si es que se detecta que no se ha cumplido con el objetivo de la transferencia.

Asimismo, las transferencias condicionadas pueden estar orientadas a financiar gastos de la población (por un porcentaje del monto o por el monto total requerido). Este sistema es denominado *matching requirements* o *matching grants* y suele ser muy útil para jurisdicciones con capacidades de gestión limitada. De esta forma se puede generar un mayor nivel de bienestar en las localidades enfocando los subsidios a bienes y servicios que no podrían ser provistos de forma tan eficiente por el gobierno local de la jurisdicción.

16 Debe tomarse en cuenta que la asignación de impuestos puede ser analizada de forma independiente a la administración de los mismos.

17 Entre estos objetivos siempre se suelen encontrar: (i) Asegurar la estabilización fiscal, (ii) Proveer un nivel aceptable de equidad entre individuos de diferentes regiones y (iii) asegurar el uso eficiente de recursos a lo largo de la nación.

Finalmente, las pautas para el diseño de un eficiente sistema de transferencias intergubernamentales se podrían resumir en lo siguiente¹⁸:

1. *Claridad en los objetivos* de las transferencias.
2. *Autonomía* del gobierno subnacional.
3. *Suficiencia de ingresos* para hacer frente a todas las responsabilidades.
4. *Receptividad* o flexibilidad ante posibles cambios de competencias del que las recibe.
5. Equidad.
6. *Previsibilidad* para poder proyectar y planificar futuros gastos.
7. Transparencia.
8. Eficiencia.
9. *Simplicidad* o utilización de criterios de asignación fáciles de entender.
10. *Incentivos* hacia una gestión eficiente .
11. *Alcance* para poder identificar los futuros beneficiarios y evaluar la utilidad de los programas.
12. *Salvaguarda de los objetivos* mediante la especificación de los productos para los que se orienta la transferencia.
13. Asequibilidad.
14. *Enfoque singular* o enfoque de cada transferencia en un solo objetivo.
15. Rendición de cuentas por resultados.

d. Endeudamiento

El endeudamiento se utiliza como medio alternativo de ingresos para poder financiar obras de infraestructura (regla de oro) que generen beneficios positivos en la sociedad. Este tipo de recurso solo suele utilizarse cuando la obra a realizarse puede generar retornos que permitan pagar el monto de la deuda. En este sentido, permite que la entidad que asume un endeudamiento sea capaz de honrar los pagos correspondientes en el tiempo. Por ello, es importante tener en cuenta que existen restricciones presupuestales inter temporales; esto es, si el consumo fue mayor a los ingresos generados en un período (cuando se contrajo la deuda), se debe tener presente, que más adelante, será necesario tener un nivel de consumo inferior a los ingresos percibidos, a fin de poder pagar la deuda asumida en el pasado.

En general, se han presentado ciertos problemas respecto de esta fuente de financiamiento en muchos países inmersos en procesos de descentralización, debido a que el endeudamiento subnacional aumentó considerablemente y condujo a operaciones de rescate financiero por parte del nivel nacional o federal. En algunos casos, se generaron, incluso, problemas macroeconómicos fiscales, lo que ha provocado que se planteen argumentos que señalan que uno de los principales riesgos de la descentralización es que puede poner en peligro la estabilidad económica de un país. Por ello, debemos tener en cuenta que se deben establecer reglas claras para el endeudamiento y éstas deben cumplirse con el fin de evitar problemas que afecten la viabilidad económica de un país, y que ello no sirva de razón para no avanzar en el proceso de descentralización.

18 Boadway, Robin, Roberts, Sandra y Shah, Anwar (1994). *The reform of fiscal systems in developing and emerging market economies: a federalism perspective*.

El establecimiento de reglas fiscales ha sido uno de los caminos más transitados para controlar el endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Estas reglas se han aplicado anteriormente al nivel nacional y de allí se ha extendido su uso a los niveles subnacionales. Como se sabe, un mayor gasto fiscal se financia con impuestos u otros ingresos propios (como los cargos a usuarios), o con deuda. Por ello, el énfasis de las reglas fiscales está en poner límites al endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Ello ocurre en la práctica, pero la evidencia ha mostrado que no solo es necesario establecer reglas fiscales sobre el endeudamiento, sino que también es necesario establecer controles a los factores que pudieran generar un mayor endeudamiento.

Por este motivo, las reglas fiscales están orientadas también a limitar el déficit del nivel de gobierno que esté sujeto a estos controles o a limitar el crecimiento del gasto. En estos dos casos, se entiende que si el déficit alcanza niveles altos o el gasto crece de manera dramática, se pueden generar presiones para un incremento del endeudamiento. Estas reglas se suelen establecer en normas legales y algunos países incluyen sanciones a los responsables de no cumplirlas (estas sanciones van desde sanciones administrativas hasta sanciones penales). Asimismo, las reglas fiscales se establecen como un mecanismo de protección de las finanzas públicas con el fin de evitar las operaciones de rescate financiero y el crecimiento de la deuda subnacional hasta un nivel insostenible.

Los principales arreglos institucionales que se deben fijar para mantener un nivel de endeudamiento prudente deben ser los siguientes¹⁹:

Restricciones	Arreglos institucionales
Restricciones de presupuesto del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Reglas sobre el uso de transferencias • Asignación de competencias de gasto
Restricciones de endeudamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Restricciones ex ante • Consecuencias ex post y resultado de incentivos • Cumplimiento del pago de los gobiernos subnacionales • Bancos asumen pérdidas si es que prestan a los gobiernos subnacionales (gobierno nacional no será siempre un aval) • Independencia del Banco Central y reguladores
Autonomía del gobierno subnacional para reducir costos y aumentar ingresos propios	<ul style="list-style-type: none"> • Habilidad para controlar gastos y costos • Habilidad para aumentar tasas de impuestos y mejorar el cumplimiento
Transparencia: tiempo de demora para brindar información y mejorar la rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación regular de información • Supervisión legislativa

19 Dillinger, W, G. Perry y S.B. Webb (2000). *Macroeconomic management in decentralization democracies: The quest for hard budget constraints in Latin America*. Existen otros criterios alternativos como los mencionados por Albino-War, Ehtisham, Ahmad y Raju, Singh (2005). *Subnational Public Financial Management: Institutions and Macroeconomic Considerations*.



AVANCES EN LA EXPERIENCIA PERUANA





AVANCES EN LA EXPERIENCIA PERUANA

En esta sección se realizará una breve descripción de la situación actual del proceso de descentralización fiscal en el Perú sobre la base de los datos disponibles y de los aportes de los estudios que se analizarán en la siguiente sección. Así, se hará una presentación muy esquemática con el fin de mostrar los grandes trazos que caracterizan el proceso actual de descentralización fiscal.

I. ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS

La definición de asignación de competencias, para los diferentes niveles de gobierno se obtiene a partir de Ley de Bases de Descentralización, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, las Leyes Orgánicas de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades, las leyes sectoriales y los Decretos Legislativos de cada ministerio.

En términos generales, en el Perú, la asignación de competencias presenta las siguientes principales características:

- Deficiencias en cuanto a la clarificación de funciones exclusivas y compartidas (principalmente para el caso de los gobiernos regionales).
- Distintas clasificaciones de competencias entre niveles de gobierno.
- Ambigüedad en la definición de competencias.
- Falta de claridad en la determinación de qué funciones son delegables o voluntarias.

Asimismo, otros problemas que se presentan son la ausencia de integración explícita entre las leyes sectoriales y las leyes orgánicas de descentralización, y la ausencia de correspondencia entre las partidas de gasto y su financiamiento.

Cabe resaltar que, desde el año 2005 hasta el año 2008, la participación del gobierno nacional en el presupuesto público se ha reducido en 5,3 puntos porcentuales. De la misma forma, el gasto de los gobiernos regionales, como porcentaje del total del presupuesto, se ha reducido del 23,2% al 20,8% en ese mismo periodo. En contraposición, el gasto de los gobiernos locales ha aumentado en 7,7 puntos porcentuales hacia el año 2008. A pesar de que estas variaciones evidencian aspectos positivos, cabe señalar que ello no implica necesariamente que exista un aumento en la autonomía de la gestión de los gobiernos subnacionales, factor importante para el análisis de la eficacia de la asignación de competencias.

Asimismo, se observa que, si bien los gastos de los gobiernos subnacionales han aumentado, este crecimiento ha sido liderado por el creciente gasto de los gobiernos locales, que pasó de 9,2% en el 2002 a 18% en el 2008 del total de gasto público. Para el caso de los gastos realizados por los gobiernos regionales, ha ocurrido un cambio en la composición del mismo ya que los gastos corrientes siguen representando más del 70% del total del gasto, pero el nivel de gasto de capital ha ido aumentando hasta llegar a un 23,4% en el 2008. Esto se explica por el incremento del canon que han recibido algunos departamentos y que está orientado exclusivamente al gasto de capital (por ello, el crecimiento del gasto ha ido orientado a este rubro).

Para el caso de los gastos realizados por los gobiernos locales, se puede observar una lógica similar. Actualmente, la mayor parte de la inversión pública (cerca del 50% para el año 2008) ha sido ejecutada por los gobiernos locales, lo cual se explica por el ya mencionado crecimiento del canon. Sin embargo, y en razón de la gran heterogeneidad de las municipalidades, se encuentra una evolución de las decisiones de gastos diferenciada entre zonas urbanas y rurales. Así, se observa que en los gobiernos locales urbanos (con una proporción de población urbana mayor al 50%) existe una fuerte participación de los gastos corrientes en el presupuesto, mientras que, en el caso de los gobiernos locales rurales, la mayor participación proviene de los gastos de capital.

Cabe señalar que, para el caso de los gobiernos locales urbanos, debido a la alta densidad poblacional y el mayor nivel de ingreso de la población, es más fácil obtener recursos propios que pueden ser gastados discrecionalmente. En el caso de los gobiernos locales rurales, el crecimiento de los ingresos observado en los últimos cinco años ha estado asociado a la presencia del canon —que está condicionado a gasto de capital—. Ello puede crear la paradoja de que una municipalidad rural que recibe abundante canon no pueda brindar los servicios que la población requiere (y que representan gasto corriente) y solo se dedique a realizar obras de inversión pública las cuales son necesarias, pero no suficientes, para satisfacer las necesidades de la población.

De forma general, se puede decir que en el Perú existe aún mucho por avanzar en materia de descentralización, ya que las competencias no se encuentran claramente definidas por el marco legal. Es así, que existe una superposición de funciones, lo cual genera una ineficiente asignación del gasto ya que se producen intromisiones de ciertos niveles de gobierno en las funciones de otros niveles de gobierno (por ejemplo, gobiernos regionales que realizan obras que corresponden a los gobiernos locales y programas del gobierno nacional que realizan actividades que corresponden a los gobiernos locales).

Un elemento adicional a destacar es el referido a la estimación de los costos de las transferencias de competencias. Si bien en el país, ya se han transferido algunas competencias a los gobiernos regionales, éstas no se han acompañado de los recursos necesarios para cumplir con el ejercicio de dichas competencias. Esto se origina por dos razones:

- La competencia transferida no era efectivamente brindada por el gobierno nacional y por ello no contaba con presupuesto. Así, al momento de realizar la transferencia no había presupuesto que transferir.

- Se han traspasado competencias, pero sin una metodología difundida y consensuada que permita calcular con precisión el monto de los recursos financieros que se deben transferir. Esto ocurre porque no existe una correspondencia clara entre las competencias establecidas en las diferentes leyes orgánicas y las funciones, programas y subprogramas establecidos en el presupuesto (clasificador funcional programático). Esto ha causado múltiples discusiones y se han realizado cálculos que difieren entre sí.

II. FUENTES DE FINANCIAMIENTO

a. Impuestos

En lo que refiere a la asignación de impuestos a nivel nacional y local, existe cierto consenso respecto a que se encuentra acorde con las principales prácticas internacionales.

A nivel nacional, podría decirse que existe una aceptable asignación de impuestos aunque se encuentra pendiente mejorar los indicadores de presión tributaria.

A nivel regional, los gobiernos de este nivel solo participan de la recaudación de impuestos nacionales a través de las transferencias que financian la fuente de recursos ordinarios (sobre los cuales el nivel nacional tiene absoluto control) y la cual no cuentan con una regla de asignación conocida. Esto último impide que exista algún grado de autonomía relativa por parte de los gobiernos regionales.

Asimismo, los gobiernos regionales no cuentan con un sistema de tributos propios. Sin embargo, el Decreto Legislativo 955 (Ley de Descentralización Fiscal) sostiene que, en una segunda etapa del proceso de descentralización fiscal, cuando las regiones estén conformadas, se les debe ceder el 50% de los tributos nacionales²⁰ efectivamente recaudados en esas regiones. Esta información se encuentra pendiente de ser calculada por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).

A nivel local, se establece el esquema tributario para las municipalidades a través de la Ley de Tributación Municipal (Decreto Legislativo 776), la cual sostiene que los gobiernos locales son responsables de los recursos directamente recaudados (tasas y contribuciones) y de los impuestos municipales. Asimismo, define los sujetos a impuestos y las exenciones, lo cual determina la base tributaria de cada impuesto municipal. Un problema relacionado a este esquema es la magnitud de las disparidades fiscales o la alta volatilidad que se observa en los ingresos totales por habitante en las municipalidades. El principal impuesto municipal es el impuesto predial que es responsable de cerca del 80% de los ingresos por impuestos de las municipalidades.

Asimismo, se presentan problemas en relación a la administración tributaria municipal, pues esta se encuentra muy poco desarrollada, razón por la cual la recaudación es relativa-

20 Impuesto General a las Ventas, el Impuesto Selectivo al Consumo y el Impuesto a la Renta personas naturales.

mente baja. Se cuenta, asimismo, con pocos recursos para financiar innovaciones en el proceso de recaudación, limitada capacidad técnica por parte del personal municipal, una escasa cultura de pago de la población y, en algunos casos, un manejo financiero poco técnico.

Una de las principales fuentes de financiamiento de los gobiernos locales, pero que ellos no recaudan, es el Impuesto de Promoción Municipal (IPM) que fue creado en 1984 y que se aplica en los mismos supuestos y de la misma forma que el Impuesto General a las Ventas (IGV), con una tasa de 2%. Este impuesto de promoción, que es cobrado por el nivel nacional y luego transferido a las municipalidades, funciona como un aumento del IGV, el cual alcanza con el 2% del IPM, un nivel de 19%. Por otro lado, el Decreto Legislativo 776 (Ley de Tributación Municipal), que en 1994 ordenó la distribución de los recursos generados por este fondo al incluirlo como la principal fuente de financiamiento del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), el cual plantea criterios de distribución predecibles.

En la actualidad, cerca del 97% del total de los impuestos es recaudado por el nivel nacional, y el 3% restante por el nivel municipal. No obstante, las municipalidades tienen muy poca autonomía tributaria, ya que la base y la tasa de sus impuestos son determinadas por el nivel nacional. Un caso importante de resaltar es el impuesto predial, ya que la base de dicho impuesto está muy desactualizada en términos reales, debido a que es el gobierno nacional quien fija los niveles de los aranceles a aplicar y estos se encuentran muy desfases por razones políticas²¹. A pesar de lo mencionado, debe indicarse que los impuestos recaudados por las municipalidades han crecido considerablemente en los últimos años, debido a la mayor actividad inmobiliaria lo cual ha generado que impuesto de alcabala aumente fuertemente su recaudación y se sitúe en el segundo lugar de importancia, desplazando al Impuesto al Patrimonio Vehicular.

A lo expuesto, se adicionan otros elementos que suelen presentarse dentro del esquema tributario de los gobiernos locales:

- El incremento en la dependencia del financiamiento proveniente del gobierno central (vía transferencias) y, por ende, pocos incentivos para generar mayores niveles de recaudación, a lo que se conoce como pereza fiscal (sustitución de ingresos propios por transferencias).
- La magnitud de las disparidades fiscales o la elevada volatilidad en los ingresos totales por habitante. En algunos casos, estos ingresos son significativamente superiores al promedio del país, lo cual genera que las bases tributarias no estén distribuidas de forma homogénea e introduce distorsiones que deberán ser corregidas por transferencias.

21 Estas razones están vinculadas a lo sensible que es la población a la actualización de estas bases. De hecho, el año 2002 se quiso realizar una actualización que corrigiera el desfase, pero ante la protesta de la población y la cobertura de los medios, no llegó a realizarse. Desde ese año no se ha hecho ningún nuevo intento por actualizar las bases de este impuesto.

b. Tasas y contribuciones

Las denominadas tasas y contribuciones o también conocidas como "cargos a usuarios" determinan el monto a pagar por el ciudadano por una prestación directa por parte de la municipalidad. En el Perú, la ley define la base impositiva y también se establecen ciertos criterios para la fijación de tasas. Al inicio del proceso de descentralización (2003), solo las municipalidades podían fijar tasas y contribuciones, mas no los gobiernos regionales. Esa asimetría fue corregida años después con la reforma constitucional que permitiría cobrar tasas a los gobiernos regionales. Estas tasas (en todos los niveles de gobierno), deben estar vinculadas a servicios que los gobiernos brindan dentro del marco de sus competencias. Para ello, deben establecer un Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) en donde se señalan las tasas y el monto a cobrar por cada servicio —este monto, generalmente, está vinculado a una proporción de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT)—.

En el caso de los gobiernos locales, esta fuente de ingresos es la que les provee mayor autonomía, puesto que pueden crear las tasas que estimen conveniente. Lamentablemente, esto se ha hecho de una manera desordenada y en muchos casos (sobre todo en municipalidades urbanas) se han cometido ciertos excesos que han provocado reclamos por parte de empresas. De hecho, si se analiza la composición de ingresos de las municipalidades según sean rurales o urbanas, se podrá apreciar que las tasas han sido, durante los años 2003 a 2006, las principales fuentes de ingresos de las municipalidades urbanas. Hoy en día comparten esa importancia con los impuestos, debido al desarrollo inmobiliario del país que ha generado que la recaudación por impuesto predial haya aumentado considerablemente en las áreas urbanas.

Asimismo, para el caso de los gobiernos regionales, de acuerdo con el Decreto Legislativo 955 (Ley de Descentralización Fiscal), estos pueden proponer directamente, al Congreso de la República, la creación de tasas y contribuciones destinadas a financiar las obras públicas o los servicios públicos que sean de su competencia. Además, la administración de estas tasas y contribuciones será de competencia de los gobiernos regionales y estos podrán suscribir convenios de cooperación interinstitucional con la SUNAT para mejorar su capacidad de recaudación, al igual que en el caso de los impuestos.

En términos generales, se puede decir que en la actualidad, la problemática de los cargos a usuarios o tasas y contribuciones, es poco abordada. Existen muchas quejas respecto de que algunas municipalidades urbanas abusan del cobro de tasas y, por ello, se han iniciado esfuerzos de simplificación administrativa en los trámites municipales. Tampoco existe un marco que establezca la metodología para la definición de tasas y la aprobación de los TUPAs con el fin de evitar los abusos mencionados.

c. Transferencias intergubernamentales

En el Perú, las transferencias intergubernamentales provienen de dos fuentes: recursos ordinarios y recursos determinados. Por un lado, los recursos ordinarios constituyen ingresos del tesoro público provenientes de la recaudación tributaria y otros conceptos, que constituyen fuente de financiamiento de las actividades de las Unidades Ejecutoras. Por otro lado, los recursos determinados agrupan los distintos fondos de transferencias que

conocemos como el canon, el FONCOMUN, la Renta de Aduanas, el Programa del Vaso de Leche, entre otros. La gran diferencia es que si las transferencias son financiadas por recursos ordinarios y no se gastan en su totalidad, en un determinado año fiscal, los saldos revierten al tesoro público. Asimismo, hay que señalar que las transferencias incluidas en los denominados recursos determinados, corresponden a fondos creados por ley a favor de los gobiernos regionales y locales y, por tanto, si no se gastan en su totalidad, siguen siendo propiedad del gobierno subnacional respectivo y no revierten al Estado. Estos montos no ejecutados son los que componen los saldos de balance que han crecido considerablemente durante los últimos años, debido al aumento sustancial de algunas transferencias como el canon.

Para el caso de los gobiernos regionales, la mayor parte de sus ingresos (casi todos los que financian gastos corrientes) provienen de transferencias financiadas por la fuente de recursos ordinarios. Por esta razón, su grado de autonomía es menor, ya que estas transferencias responden a criterios establecidos por el nivel central. Si bien las transferencias por este tipo de fuente han crecido, ello no implica que la participación porcentual de los gobiernos regionales haya aumentado respecto del total del gasto del Estado. Asimismo, en cuanto a recursos determinados, los gobiernos regionales reciben el 20% del canon (establecido por Ley) y un 5% adicional que se encuentra destinado al presupuesto de las universidades públicas del departamento. El ingreso por canon ha aumentado pero de manera desigual, ya que solo 12 departamentos reciben el principal tipo de canon, que es el minero.

Cabe señalar que las transferencias que provienen de recursos ordinarios se orientan generalmente a financiar el gasto corriente de las direcciones regionales (de salud, educación, etc), las cuales se encuentran, presupuestalmente, dentro del pliego de los respectivos gobiernos regionales. Sin embargo dichas direcciones regionales responden también a los órganos rectores en términos normativos que son los ministerios del nivel central. Desde esa perspectiva se podría decir que las direcciones regionales son entidades desconcentradas del nivel central que se encuentran ubicadas, en términos presupuestales, en los gobiernos regionales por lo que existiría en la práctica, una doble dependencia.

Otro aspecto a resaltar es que, si bien durante los últimos años ha aumentado relativamente el grado de autonomía de los gobiernos regionales respecto a las direcciones regionales, desde el punto de vista presupuestal, es poca la autonomía con que cuentan ya que casi todos los requerimientos de gasto son financiados mediante recursos ordinarios, los cuales son aprobados por el nivel central. En lo que se refiere a los recursos determinados, el incremento en el canon y otros ingresos como las regalías mineras explican el crecimiento del presupuesto de inversión, dada la condicionalidad del gasto de estos fondos.

Para el caso de los gobiernos locales, lo que predomina son las transferencias financiadas por recursos determinados. La presencia de transferencias financiadas por recursos ordinarios es muy pequeña. De hecho, las transferencias por recursos determinados, si tomamos en cuenta los saldos de balance, representan más del 75% de los ingresos de las municipalidades. No obstante, es necesario nuevamente hacer una distinción entre municipalidades urbanas y rurales. En el primer caso, el peso de las transferencias (sin saldos de balance) no supera el 40% y en el segundo caso, la participación es del 80%.

Un problema del sistema de transferencias actual es que carece de efectivos mecanismos de compensación a los que deben responder algunas de dichas transferencias. Los estudios que se analizarán en la siguiente sección muestran que son claros los criterios de asignación de los recursos de cada fondo de transferencia, sin embargo no existe un mecanismo que vincule todos estos criterios de tal forma que se logre un sistema de compensación que disminuya las disparidades entre las municipalidades. Asimismo, se suele subestimar la cantidad de recursos transferidos por habitante entre las distintas jurisdicciones. Un ejemplo de ello es que la repartición de los ingresos por canon, sobrecanon, rentas y regalías se divide en cuatro grupos y esta división no toma en cuenta el número de habitantes ni los costos que se generan a partir de la explotación de los recursos. Otro ejemplo se da en el caso de las transferencias por FONCOMUN ya que los criterios utilizados para su distribución no compensan los desbalances que puedan generar otras transferencias (como el canon). En adición a esta situación, la transferencia por el Programa del Vaso de Leche parece estar en línea con los objetivos del FONCOMUN y por ello se argumenta que es posible que exista un sesgo a favor de los mismos grupos beneficiarios.

Otro aspecto a señalar, es que las transferencias han crecido considerablemente durante los últimos años debido a la coyuntura económica externa e interna. El crecimiento de los precios de las materia primas ha hecho que el Impuesto a la Renta pagado por las empresas productoras haya crecido considerablemente, haciendo que el canon minero, por ejemplo, se multiplique por diez en los últimos seis años. Por otro lado, el buen desempeño económico ha generado que los recursos del FONCOMUN se dupliquen en términos reales en el mismo periodo. Esto ha generado que entre el 74% y el 81% (según se incluyan los saldos de balance o no) de los ingresos de las municipalidades provengan de transferencias, lo cual puede generar un problema importante de reducción del esfuerzo fiscal. Al respecto, se debe tomar en cuenta que las condiciones externas han cambiado considerablemente y podrían generarse problemas.

Respecto al sistema de transferencias, se puede observar que la evolución reciente de las transferencias ha tenido dos efectos que están provocando distorsiones. El primer efecto está relacionado con la desigualdad entre las municipalidades. Esto se debe a que el crecimiento vertiginoso del canon ha generado un incremento sustancial de los recursos en las municipalidades de los departamentos que reciben canon (hay que recordar que el 75% del canon está dirigido a los gobiernos locales), mientras que las municipalidades que no reciben canon, porque no cuentan con yacimientos mineros, no han recibido ningún recurso adicional. El canon minero es recibido solo por las municipalidades de 12 departamentos, lo cual ha aumentado el desbalance horizontal entre las municipalidades. Ello, no es compensado por ninguna de las otras transferencias, por lo que se mantienen estas disparidades.

El segundo efecto está asociado al elevado crecimiento de las transferencias de forma sostenida desde hace más de ocho años, lo que ha generado que las autoridades locales creen que se trata de una tendencia natural y no son muy conscientes del carácter temporal de estos recursos, por lo que los ven casi como un derecho adquirido. Es por ello, que actualmente, que venimos observando una disminución de estos recursos, las autoridades locales reclaman que se les transfiera el mismo nivel de recursos, generándose una presión fiscal sobre el nivel central. En este sentido, el actual sistema de transferencias

carece de consistencia en el tiempo y existe la necesidad de introducir mecanismos que transmitan las señales claras a las autoridades locales y regionales con respecto a las transferencias.

Adicionalmente, puede observarse que los incentivos que genera el actual sistema de transferencias están sesgados a mantener el status quo, debido a que los recursos se asignan en función a indicadores de pobreza y no de eficiencia en la gestión o de premiación en la reducción de la pobreza. Por ello, es deseable que las transferencias generen mayores incentivos a la eficiencia administrativa y recaudatoria.

Finalmente, cabe indicar que no existen mecanismos de compensación horizontal. No obstante, la compensación vertical está presente en la medida que los gobiernos regionales y locales solicitan un aumento en las transferencias desde el gobierno nacional. Sin embargo, este aumento, por concepto de canon por ejemplo, ha originado un aumento en la desigualdad de la distribución de los recursos entre las municipalidades.

d. Endeudamiento

El endeudamiento no es un aspecto crucial en el actual marco de la descentralización fiscal ya que se ha mantenido en niveles bajos debido a las restricciones existentes para acceder a préstamos de entidades internacionales o para emitir bonos externos. Sin embargo, para algunas municipalidades, el endeudamiento, sí representa un problema serio porque debido a malas gestiones anteriores hoy se encuentran altamente endeudadas. Para estos casos, no existe un sistema de asistencia técnica que permita establecer un plan de fortalecimiento financiero de la municipalidad. Las estimaciones de la deuda municipal indican cifras que bordean los mil millones de dólares²².

Una de las principales fuentes de financiamiento para los gobiernos subnacionales es el Banco de la Nación, el cual otorga préstamos tomando como garantía los ingresos futuros por concepto de FONCOMUN. Cabe resaltar que son muy pocos los casos de operaciones de endeudamiento con organizaciones internacionales (bilaterales o multilaterales); suelen darse sobre todo con los gobiernos regionales y con la Municipalidad Metropolitana de Lima²³. Cabe señalar que los gobiernos subnacionales tienen un limitado acceso al mercado financiero ya que cuentan con una administración financiera precaria y poca capacidad técnica.

En cuanto a las reglas fiscales en el Perú, las cuales plantean restricciones de endeudamiento para los gobiernos subnacionales, éstas se presentan en el Decreto Legislativo 955 (Ley de Descentralización Fiscal) y en la Ley 27958 (Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal), y señalan lo siguiente:

22 Según datos de la Dirección Nacional de Contabilidad Pública, tomando en cuenta los balances de las municipalidades para el año 2007, se tiene que el pasivo total ascendió a 3,881 millones de soles, mientras que el pasivo corriente a 2,264 millones de soles y el pasivo no corriente a 1,617 millones.

23 Debe mencionarse que estas operaciones se realizan con el aval del gobierno nacional e incluyen mecanismos que aseguran su pago como destinar parte de los recursos generados en el futuro al servicio de la deuda.

REGLAS FISCALES

1. Los recursos obtenidos mediante operaciones de deuda se destinarán exclusivamente a financiar proyectos de inversión pública y, en ningún caso, a financiar gasto corriente.
2. La deuda de corto plazo no puede exceder el equivalente a un doceavo de los ingresos corrientes anuales.
3. La relación entre el stock de deuda sin garantía del gobierno nacional y los ingresos corrientes de los gobiernos regionales y locales no puede exceder el 40% en cada año.
4. La relación entre el servicio anual de deuda sin garantía y los ingresos corrientes debe ser menor al 10%.
5. Los gobiernos regionales pueden obtener financiamiento por operaciones de endeudamiento externo únicamente con el aval del Estado.
6. La relación anual entre el stock de la deuda total y los ingresos corrientes de los gobiernos regionales y locales no deberá ser superior al 100%.
7. La relación del servicio anual de la deuda (amortización e intereses) a ingresos corrientes deberá ser inferior al 25%.

Adicionalmente a ello, con el fin de incluir también regulaciones sobre el crecimiento del gasto, la legislación peruana prevé una regla que establece un límite del 3% al crecimiento anual de gasto real no financiero.

Estas reglas, presentan sin embargo algunos problemas en su aplicación, como los siguientes:

- La regla del crecimiento del 3% del gasto no financiero está creando cierta ineficiencia porque, ante el crecimiento del canon, muchas municipalidades no puedan gastar sus recursos en mayores obras de inversión. Esto se ha modificado recientemente, pero persisten ciertos problemas.
- La normatividad vigente no distingue con claridad los objetivos de las partidas de gasto y endeudamiento, lo que hace parecer que las últimas sean excesivas y redundantes.
- A pesar de las precauciones de deuda avalada, muchos municipios mantienen una proporción de deuda sobre ingresos corrientes superior a 1/12 o bancarota.
- Existe un escaso control sobre la "deuda previsional", dado que muchas municipalidades optan por no pagar los beneficios previsionales de sus trabajadores ni tampoco obligaciones con entidades como SUNAT o ESSALUD y sus proveedores.
- La administración financiera es muy precaria, ya que no se cuenta con capacidades técnicas adecuadas ni se aprovechan las oportunidades en el mercado financiero.

Un aspecto adicional a mencionar es que el registro de las operaciones de endeudamiento de las municipalidades ha mejorado mucho en los últimos años, debido a la introducción del Sistema de Administración Financiera para Gobiernos Locales (SIAF-GL) que permite ahora visualizar en línea los resultados del desempeño financiero municipal y, adicionalmente, realizar comparaciones entre los tres niveles de gobierno. Si bien aún es necesario mejorar el registro de los datos, se espera que en poco tiempo se pueda tener acceso a resultados más confiables.



LAS PROPUESTAS





LAS PROPUESTAS

La presente sección tiene como objetivo hacer un breve resumen de las propuestas de los siete estudios analizados. Dichas propuestas están agrupadas según los actores que las han impulsado: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y la Comisión de Descentralización, Gobiernos Locales y Reforma del Estado del Congreso de la República (Congreso).

	Estudio	Elaborado para	Con el apoyo de	Autores	Año	Abreviatura
1	Diagnóstico del proceso de descentralización fiscal en Perú				Set 2008	
2	El sistema de asignación de competencias de gasto en Perú: análisis y propuestas de reforma	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Corporación Andina de Fomento (CAF)	Juan Luis Gómez, Jorge Martínez-Vázquez y Cristián Sepúlveda	Nov 2008	MEF-CAF (2008-2009)
3	El sistema de transferencias de capital en Perú: análisis y propuestas de reforma				Feb 2009	
4	Descentralización fiscal frente a un contexto rural	Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE)	OXFAM	Carlos Casas Tragodara	May 2009	REMURPE-OXFAM (2009)
5	Propuesta técnico legal de descentralización fiscal	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)	Proyecto PRODES – USAID	Luis Alberto Arias y Carlos Casas	Set 2009	ANGR - USAID (2009)
6	Lineamientos para diseñar un modelo de articulación de las dimensiones generales del proceso de descentralización en Perú	Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)	Carmen del Rosario Alcolado Jaramillo, Javier Loscos Fernández y Fernando Prats Máñez	Mar 2009	PCM - AECID (2009)
7	Descentralización fiscal	Grupo de Trabajo de descentralización fiscal de la Comisión de Descentralización, Gobiernos Locales y Reforma del Estado del Congreso de la República (Congreso)	OXFAM	Johnny Zas y Raúl Mauro	Mar 2009	Congreso-OXFAM (2009)

A continuación, para cada caso se realizará una breve contextualización del o de los estudios y se presentarán seguidamente las principales propuestas que ahí se plantean vinculadas a la asignación de competencias y a la asignación de fuentes de financiamiento.

MEF-CAF (2008-2009)

Diagnóstico del proceso de descentralización fiscal en el Perú

El sistema de asignación de competencias de gasto en Perú: análisis y propuestas de reforma

El sistema de transferencias de capital en Perú: análisis y propuestas de reforma

Autores

Juan Luis Gómez, Jorge Martínez-Vásquez y Cristian Sepúlveda

Estos estudios —preparados por autores que se desempeñan como profesores e investigadores de la Andrew Young School of Policy Studies de la Georgia State University— se han desarrollado en el marco de un convenio firmado entre la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (MEF) con el fin de avanzar hacia una propuesta de reforma de descentralización fiscal.

Los estudios tienen un enfoque casi exclusivo en aspectos de descentralización fiscal, sin embargo, consideran que es también importante analizar los aspectos políticos y administrativos relacionados al proceso de descentralización en general. Se hace hincapié en que en el Perú los tres tipos de descentralización -fiscal, administrativa y política- presentan significativos avances, pero se señala que aún es necesario el desarrollo de algunos aspectos como el aumento de la capacidad técnica y la flexibilización de la normatividad legal para evitar que se limite el manejo de los recursos físicos y humanos.

Los autores denominan a la descentralización fiscal como la transferencia del poder de decisión (en asuntos fiscales) a los electores, por medio de la transferencia de poderes a los gobiernos subnacionales elegidos de forma democrática.

A raíz de ello es que se plantean cuatro pilares fundamentales de la descentralización fiscal: asignación de competencias de gasto por niveles de gobierno, asignación de fuentes de ingreso de los gobiernos subnacionales, distribución de los fondos de transferencia y capacidad de endeudamiento fiscal.

I. ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS

Se plantean los principios fundamentales para la asignación de las competencias. Asimismo, se argumenta que ésta debe ir acompañada de mecanismos que ayuden a garantizar un nivel mínimo de provisión de servicios públicos a través del territorio nacional para reducir las disparidades y mejorar la calidad de los mismos. De forma complementaria, se

hace un análisis de la asignación de competencias en los gobiernos regionales y locales del país, así como del marco legal que las ampara y los principales problemas que se presentan. También se realiza un análisis específico del proceso de transferencia de funciones y del costo de las mismas.

Los autores hacen hincapié en que no existe una asignación ideal de competencias para todos los países, pero lo que sí existe es un proceso de reforma mediante el cual se puede desarrollar una adecuada asignación de competencias.

Para ello se plantea una serie de pautas a seguir que permitan manejar los conflictos interjurisdiccionales que pudieran surgir en el proceso de asignación de competencias:

- Crear una comisión sectorial mixta para aclarar la interpretación existente.
- Si el conflicto es entre municipalidades, el gobierno regional debe actuar como mediador.
- Someter el conflicto a un tribunal con competencias sobre los aspectos administrativos contenidos en las leyes.
- Si el conflicto continúa, se recomienda recurrir al Tribunal Constitucional.

Con respecto a la estimación de necesidades de gasto total de los gobiernos subnacionales, se mencionan las ventajas y desventajas de una serie de metodologías utilizadas para tal fin. Además de ello, se desarrollan algunas opciones de reforma. Las más resaltantes están relacionadas con:

- Evitar la duplicidad de actuaciones por parte de las diferentes instancias de gobierno.
- Establecer sub funciones con el fin de clarificar las asignaciones.
- Tener en cuenta las asimetrías entre localidades.
- Establecer nuevas metodologías para la cuantificación de las necesidades de gasto.

Adicionalmente, se hacen precisiones acerca del rol del sector público en la economía peruana, los objetivos mínimos de provisión de servicios públicos y la integración de las direcciones regionales que no se encuentran muy vinculadas a las gerencias regionales por el carácter dual de su dependencia. Al respecto, se plantean ciertas etapas que podrían seguirse a fin de permitir un mejor desempeño regional y que se encuentran relacionadas con:

- La clara definición de las funciones de los gobiernos regionales.
- La dotación de transferencias que permitan cumplir con las funciones delegadas.
- Las capacidades de reasignación de la financiación.
- La capacidad recaudatoria propia.

II. FUENTES DE FINANCIAMIENTO

a. Impuestos

Los autores plantean que la descentralización de los ingresos públicos, como los impuestos, se realiza con el propósito de financiar de forma eficiente el conjunto de necesidades de gasto de cada nivel de gobierno. Así, se desarrolla cómo, a través de la descentralización, se puede proveer a los gobiernos subnacionales de la autonomía necesaria para tomar mejores decisiones de gasto.

Las principales propuestas se relacionan con la devolución de ingresos propios a los gobiernos regionales, con el mejoramiento de la capacidad recaudatoria de las municipalidades y con el incremento de la autonomía tributaria.

Asimismo, en términos de competencias tributarias a nivel local, se argumenta que si bien estas son la administración y la recaudación de los *recursos directamente recaudados*, los municipios gozan de escasa discreción y autonomía. Ello obedece a que la ley define los sujetos de impuesto, la base tributaria de cada impuesto y fija las tasas a aplicar en cada caso.

Además, resaltan que las fuentes de ingreso se distinguen según se trate de municipalidades distritales o provinciales. Las primeras tienen a su cargo la administración de los impuestos predial, de alcabala, de espectáculos públicos no deportivos y de juegos (exceptuando las loterías y otros juegos de azar). Las segundas administran los impuestos al patrimonio vehicular, a las apuestas, a las loterías y a otros juegos de azar.

Las principales recomendaciones, para el caso de los gobiernos locales, son las siguientes:

- Aumentar el nivel de recaudación a través de una mejora de la base tributaria, de la cultura de pago y de la capacidad administrativa. Esto puede realizarse a través de la flexibilización de los procedimientos de recaudación, la creación de una oficina de asistencia a la administración tributaria a nivel provincial y la centralización de las inversiones para los sistemas de información para la recaudación.
- Incrementar la autonomía tributaria a través de la determinación de tasas y otros impuestos, con el fin de no distorsionar el sistema de incentivos y no limitar la eficiencia.
- Reducir las grandes diferencias existentes en la capacidad y el esfuerzo recaudatorio, las cuales explican el desigual desarrollo de la administración en zonas rurales y urbanas. Esto se debe a la diferencia en las bases tributarias y en los conocimientos para utilizarlas eficientemente.

b. Tasas y contribuciones

Este aspecto no es abordado en los estudios. No lo toman como un pilar de la descentralización fiscal, sino que lo incorporan dentro de los impuestos (recursos propios).

c. Transferencias intergubernamentales

Los autores realizan un análisis del sistema de ingresos compartidos, un análisis específico del sistema de transferencias peruano, una exposición de las principales prescripciones normativas a considerar en el diseño de las mismas y, finalmente, presentan las principales opciones de reforma relacionadas. Entre estas reformas se tiene observaciones sobre el actual sistema de ingresos compartidos, sobre el sistema de transferencias intergubernamentales y sobre el programa de transferencias de igualación.

Se plantea que el diseño de las transferencias debe estar orientado a corregir los desbalances en los presupuestos subnacionales. En lo referente a la asignación de las mismas, sostienen que el mejor método es a través de fórmulas, pues éstas favorecen la disciplina fiscal e incentivan un comportamiento más eficiente. Estas fórmulas usualmente tienen su sustento teórico en factores como el nivel de ingresos per cápita de la localidad, la población y el nivel de pobreza.

Adicionalmente se hace un análisis más profundo acerca de las transferencias de capital. Estas transferencias de tipo condicionada presentarían una serie de dificultades en su diseño, debido a la gran cantidad de objetivos que intentan alcanzar. Regularmente, uno de los objetivos más importantes está relacionado a la compensación de necesidades de dotación de infraestructura. En este sentido, se hace una revisión de los retos del diseño de este tipo de transferencias, más no una propuesta concreta, y ello tiene la utilidad de presentar elementos de discusión que aportan al debate de la reforma de este tipo de transferencias.

De esta manera, se plantea la reingeniería de las transferencias de capital a través de las siguientes políticas:

- Incrementar temporalmente el gasto público a nivel regional bien con nuevas transferencias o con garantías de endeudamiento (se trata de redistribuir a los que menos reciben).
- Ajustar la distribución de los fondos de transferencias que no son dotados con recursos provenientes de industrias extractivas para alcanzar mayor equidad y eficiencia en la distribución de los recursos para inversión.
- El sistema de transferencias debe ser reformado sobre la base de la inversión territorializada y transferencias de capital, según competencias de gasto.

d. Endeudamiento

Los autores desarrollan el rol del endeudamiento, realizan una revisión del estado actual de los gobiernos subnacionales respecto de este tema y plantean también algunas opciones de reforma. Estas opciones se vinculan, principalmente, a aspectos tales como:

- La mejora de la información disponible sobre el estado de las deudas.
- La mejora de la capacidad técnica de los gobiernos subnacionales.
- Las reglas de endeudamiento y aspectos referentes a la normativa vigente.

Además de esto, los autores proponen ciertas reglas que deberían ser cumplidas, entre las cuales se plantean por ejemplo las siguientes:

- Regla de oro: contraer deuda solo en caso de inversiones de capital.
- Capacidad de endeudamiento: se plantean techos a (i) deuda/ingresos corrientes y (ii) deuda/ahorro local.
- Techo de deuda: deuda total/ingresos netos.
- Balance presupuestario.
- Aprobación local: concejos locales deben aprobar la deuda.

REMURPE-OXFAM (2009)

Descentralización fiscal frente a un contexto rural

Autor

Carlos Casas Tragodara

Este estudio fue preparado, con el apoyo de la OXFAM, para la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE). Tiene como principal objetivo, desde un enfoque municipal, la inclusión de la variable ruralidad en el diseño de un arreglo de descentralización fiscal.

En este estudio se plantea el proceso de descentralización como la devolución de competencias a los gobiernos subnacionales de acuerdo a criterios que busquen fomentar la eficiencia económica, los valores democráticos y el desarrollo económico del territorio. Para ello es importante contar con una estructura de financiamiento que permita cubrir los costos de proveer los distintos bienes y servicios públicos y que mejore los sistemas de entrega de estos a la población.

Además de ello, se pone énfasis en que el proceso de descentralización implica reconocer la heterogeneidad de las localidades y cómo las municipalidades responden ante ella. Por esta razón, se hace un análisis especial sobre el "mundo rural" tomando en consideración sus elementos diferenciados. Asimismo, se intentan desarrollar mecanismos para incentivar a las municipalidades rurales a cumplir con los objetivos del desarrollo proveyendo un estándar mínimo de servicio.

Para ello, se hace un análisis de los principales fundamentos para la asignación de competencias y recursos a los gobiernos subnacionales. Además se hace un análisis más profundo sobre las perspectivas locales frente al contexto rural, así como un diagnóstico presupuestal de los municipios rurales. Finalmente, se presentan las principales experiencias internacionales relacionadas al tema.

I. ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS

Se realiza un análisis de los aspectos teóricos más importantes que deben ser tomados en cuenta para una adecuada asignación de competencias, pero sin realizar propuestas en este sentido ni en la cuantificación de dicha asignación.

II. FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Se analizan los principales ingresos que tienen los gobiernos subnacionales y los criterios para la asignación de los mismos.

a. Impuestos

Las principales recomendaciones que se proponen respecto de las competencias tributarias de los gobiernos locales son las siguientes:

- Introducir medidas que busquen aprovechar de manera más eficiente la escasa base tributaria.
- Especificar la valorización de los aportes que pueden realizar las personas en términos de bienes o servicios, sobre todo en el ámbito rural donde se tienen economías poco monetizadas.
- Unificar las administraciones tributarias en una sola oficina provincial de administración tributaria municipal.
- Aplicar políticas de capacitación y fortalecimiento institucional con el fin de elevar la recaudación —esto implica trabajar en convenio con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y con organismos de cooperación internacional—.
- Estimar la potencial base tributaria a nivel de cada municipalidad tomando en cuenta indicadores de vivienda, población y pobreza, con el fin de evaluar correctamente el desempeño fiscal.
- Establecer un pago por los servicios ambientales que brindan las municipalidades rurales tomando en cuenta acuerdos como el de Kyoto y obtener ingresos propios por la explotación del material de construcción extraído de las riberas de los ríos.

b. Tasas y contribuciones

Se plantea la necesidad de establecer una metodología clara para la determinación de las tasas y contribuciones. Debido a la ausencia de esta metodología, se ha observado que en espacios urbanos existen algunos excesos en cuanto a la aplicación de tasas que, en muchos casos, han afectado el nivel de competitividad del país porque los costos de constituir y operar empresas, por ejemplo, pueden haberse distorsionado significativamente.

Al respecto, se proponen las siguientes recomendaciones:

- Establecer una metodología única que cumpla con dos criterios: sencillez de aplicación y facilidad de supervisión.
- Delimitar la responsabilidad de la supervisión de la aplicación de las tasas.
- Designar o fortalecer la autoridad de una oficina del gobierno nacional que cumpla con la verificación de los estándares a establecerse y apoyar los esfuerzos de simplificación tributaria que vienen siendo impulsados por algunos organismos multilaterales.

c. Transferencias intergubernamentales

En este aspecto, se propone básicamente la reestructuración del FONCOMUN y de los recursos adicionales que se vayan transfiriendo a las municipalidades de tal forma que se constituyan dos fondos: un fondo de *equidad*, que asignaría los recursos en función de indicadores de pobreza (así, se beneficiaría a las municipalidades rurales) y otro fondo, que premie la *eficiencia* en la gestión en función de indicadores de eficiencia administrativa y tributaria. Además, se recomienda lo siguiente:

- El sistema de transferencias debe guardar cierta consistencia en un mismo periodo de tiempo para evitar las inequidades a las que llevó el crecimiento considerable del canon. En ese sentido, se hace necesario introducir mecanismos de compensación en la fórmula de asignación del FONCOMUN. De esta manera se buscaría que aquellas jurisdicciones que reciben canon reciban una proporción menor de FONCOMUN para tender a reducir la desigualdad,
- Establecer un fondo de estabilización subnacional a partir de las transferencias recibidas por el canon con el fin de disminuir la volatilidad de esta fuente de ingresos; y
- Establecer un fondo de solidaridad entre las municipalidades que reciben canon con el fin de disminuir la inequidad horizontal.

d. Endeudamiento

Respecto del endeudamiento de los gobiernos regionales y locales, se proponen las siguientes recomendaciones:

- En el caso de las municipalidades rurales, introducir mecanismos que permitan tanto disminuir el costo del crédito como consolidar las deudas de varias municipalidades para que todas sean garantes del resto cuando se pida un préstamo con cargo a sus recursos.
- Favorecer el acceso a líneas de crédito que establezca el Banco de la Nación bajo un esquema de determinación de la capacidad de endeudamiento que tenga cada municipalidad, que tome en cuenta todos los ingresos generados y no solo el FONCOMUN recibido. Esto serviría de estímulo para que se cree una mayor capacidad de generación de recursos propios.

- Modificar las reglas fiscales y simplificar los informes fiscales a presentar por parte de las municipalidades rurales.

Adicionalmente, se hace mención al esquema de mancomunidades municipales que se ha venido aplicando en algunos países con niveles de gobierno más autónomos. Este esquema es conocido como la asociación libre de municipios dentro del marco jurídico nacional con el fin de promover acciones que impacten en más de una municipalidad. Se debe considerar que las municipalidades que pueden utilizar estos esquemas no necesariamente tienen que ser colindantes, lo que permite que se puedan desarrollar proyectos no solo de transportes y comunicaciones. Asimismo, se expone la normatividad relacionada a este proceso y se plantean los principales problemas relacionados a este tipo de esquema.

ANGR-USAID (2009)

Propuesta técnico legal de descentralización fiscal

Autores

Luis Alberto Arias y Carlos Casas

Este estudio ha sido apoyado por el Programa Pro Descentralización (PRODES) de USAID a solicitud de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) a fin de desarrollar una propuesta técnica que sirva para la discusión con el nivel nacional. Cabe señalar que este estudio, en su versión final, incluye propuestas para los gobiernos locales y abarca todas las fuentes de financiamiento.

Los autores desarrollan un esquema de descentralización enfocado en aspectos relacionados a los gobiernos regionales y locales. Asimismo, proponen el desarrollo de un esquema de coparticipación tributaria para los gobiernos regionales que les permitiría una mayor autonomía y mejor manejo de los recursos.

La descentralización es planteada como la facultad de los gobiernos regionales y locales de poder brindar más y mejores servicios públicos bajo un Estado centralizado. Ello se sustenta en que los gobiernos subnacionales, tanto regionales como locales, se hallan más cerca de los ciudadanos y pueden conocer mejor sus problemas y necesidades, así como la forma óptima de resolverlos.

Para ello, es necesario el desarrollo de tres etapas fundamentales: (i) la transferencia de competencias y recursos desde el gobierno central hacia los distintos niveles de gobierno, con una estrategia adecuada, (ii) la definición del monto que se requiere para llevar a cabo las distintas competencias transferidas y (iii) la definición del modelo de financiamiento.

I. ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS

El estudio propone que la asignación de competencias se realice sobre la base del clasificador funcional del gasto público. Sin embargo, existen ciertos problemas que surgen en este tipo de asignación:

- a. Existen funciones que no son descentralizables: legislativa, judicial, relaciones exteriores, defensa, administración y planeamiento, entre otras.
- b. Las funciones descentralizables a los gobiernos regionales son equivalentes a 185 del total de funciones, lo que hace que los gobiernos regionales en su conjunto estén encargados de un total de 4810 funciones, lo que podría resultar excesivo.
- c. Existen funciones descentralizables a los gobiernos regionales que son de su competencia absoluta, pero algunas son compartidas por lo que deben ser coordinadas con los gobiernos locales, lo cual plantea una posible duplicación de funciones.

Asimismo, se identifican dos hitos importantes para la estimación de los recursos a transferir (estimación de los costos de las transferencias de las competencias):

- Determinar los gastos efectivamente realizados en la actualidad en cada una de las funciones ejercidas por el nivel nacional y que son susceptibles de ser descentralizadas. Esto permitirá tener una idea de los recursos financieros (ordinarios) a transferir a los gobiernos regionales y locales cuando se produzca la transferencia de competencias. En este caso se propone la metodología del *Activity Based Costing (ABC)*.
- Determinar el monto de los recursos necesarios para ejercer las competencias cumpliendo con estándares mínimos para la provisión de bienes y servicios a todos los ciudadanos del país. La formulación de dichos estándares requiere el diseño de una metodología a seguir. No se plantea ninguna metodología en este caso, pero se sugiere que este aspecto sea abordado en etapas más avanzadas del proceso de descentralización.

Por último se propone realizar un ejercicio de compatibilización entre las partidas presupuestales y las competencias y funciones asignadas en el marco legal, con el fin de facilitar el proceso de transferencia.

II. FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Se plantean los principales modelos de financiamiento actual, la experiencia internacional relacionada, un balance sobre los modelos de financiamiento y un análisis del modelo peruano. Asimismo, se realiza un análisis de la asignación de funciones para los gobiernos regionales a través de diferentes indicadores.

a. Impuestos

Se propone el desarrollo del mapa tributario, como una herramienta que permita cuantificar la capacidad generadora de ingresos tributarios con base económica. Asimismo, se detalla la metodología utilizada para la elaboración de dicho mapa.

Otro aspecto importante es el planteamiento de un modelo de financiamiento de los gobiernos regionales, ya que se sostiene que es muy importante que estos puedan contar con recursos propios. Por ello, se propone un modelo de coparticipación tributaria, con el fin de que los gobiernos regionales tengan una mayor certidumbre respecto de los recursos a recibir y puedan afrontar mejor sus necesidades de gasto. Este modelo consiste en lo siguiente:

- La generación de un Fondo Regional de Coparticipación (FRC) con lo que recaudaría a través del Impuesto General a las Ventas (IGV), el Impuesto a la Renta (IR), el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) y otros aranceles. Este FRC se constituiría con el 25% de los ingresos tributarios netos (menos devoluciones y regalías mineras).
- La distribución del FRC se realizaría en cinco subfondos que representan las principales funciones de gasto: educación, salud, actividades productivas, inversión y gastos generales.
- La distribución de cada subfondo entre los gobiernos regionales se realizaría a través de una fórmula que refleje sus necesidades relativas de gasto. Esta será deducida de una serie de variables vinculadas a cada uno de los subfondos. Por ejemplo, para el caso de la función educación, el gasto se asignaría tomando en cuenta la población entre 5 y 19 años, y la población analfabeta de cada departamento.
- Una vez aplicada la fórmula, se lograría una asignación de transferencias por departamento que reduciría las disparidades que existen actualmente.
- Por último, para el caso de inversión, se mantendría la transferencia del canon. No obstante, si la transferencia calculada es mayor que el canon recibido actualmente, entonces solo se transferiría la diferencia.

En el caso de los gobiernos locales se realiza una clasificación de los mismos según población y grado de ruralidad y se proponen políticas diferenciadas para cada grupo de municipalidades entre las cuales se pueden citar las siguientes:

- Diseñar un programa de mejora de los ingresos propios de los gobiernos locales — a implementarlo primero en las municipalidades más grandes— con énfasis en el impuesto predial.
- Generar capacidades de recaudación para mejorar la participación de los ingresos propios y mejorar la eficiencia en la recaudación.

- Otorgar cierta autonomía a los gobiernos locales en la fijación de tasas y bases del impuesto predial con un tope y, asimismo, generar una actualización relativa de dichas bases.
- Introducir mejoras en la gestión de cobranzas vinculadas al proceso de notificaciones del impuesto predial, la difusión de obligaciones, los procesos de pagos y los servicios al contribuyente.

b. Tasas y contribuciones

El estudio propone una recomendación para armonizar las tasas que se cobran por la prestación de servicios públicos y servicios de tipo administrativo, tomando en cuenta el tamaño de las municipalidades.

c. Transferencias intergubernamentales

En este punto debe resaltarse que, para el caso de los gobiernos regionales, el sistema de coparticipación tributaria propuesto es un sistema de transferencias que parte de lo recaudado por el gobierno nacional en tributos cobrados por la SUNAT para luego asignar a los gobiernos regionales lo necesario en función de ciertos indicadores que buscarían generar un nivel de predictibilidad adecuado y evitar las discrecionalidad que se observa hasta el momento.

En cuanto a las transferencias hacia los gobiernos locales, se propone darles una mayor consistencia a través de las siguientes medidas:

- Racionalizar y simplificar el número de rubros que componen el sistema de transferencias a los gobiernos locales —se sugiere agruparlas en aquellas no condicionadas, las condicionadas para gasto de inversión y las condicionadas para gasto corriente—.
- Sistematizar las transferencias orientadas a gasto de inversión para darles coherencia, tanto las financiadas con recursos provenientes de la recaudación del Impuesto a la Renta (como es el caso del canon) como las financiadas con recursos ordinarios (como PROVIAS, FONCODES, FONIPREL), y agregarles el 40% del FONCOMUN.
- Establecer fondos de estabilización para cada uno de los gobiernos locales beneficiarios.
- Distribuir las transferencias tomando en consideración los criterios de equidad y eficiencia.

De esta manera, se sumarían todos los fondos de las transferencias condicionadas a inversión existentes más el 40% del FONCOMUN. En ningún caso, se podrían reducir los recursos, dado que se establecería que no pueden ser menores a los del año anterior. Esto sería aplicable a programas como PROVIAS, al FONCOMUN, entre otros.

Dichos recursos serían asignados a cada gobierno local utilizando información sobre el número de viviendas sin alumbrado eléctrico, el número de viviendas sin acceso a red pública de agua al interior de la vivienda y la población rural.

Finalmente, el aporte que realice el Estado para incentivar el esfuerzo fiscal se asignaría en función a indicadores tales como independencia fiscal y eficiencia recaudatoria de los impuestos municipales y de las tasas.

d. Endeudamiento

En este aspecto se realiza una revisión de las reglas fiscales vigentes y se analiza el cumplimiento de las mismas por parte de los gobiernos regionales y locales, y se propone lo siguiente:

- Eliminar la regla fiscal que establece que la deuda de corto plazo al final del año no puede ser mayor que 1/12 de los ingresos corrientes.
- Eliminar o modificar la regla que establece que el gasto no financiero no puede crecer en más de 3% en términos reales cada año.

PCM-AECID (2009)

Lineamientos para diseñar un modelo de articulación de las dimensiones generales del proceso de descentralización en Perú

Autores

Carmen del Rosario Alcolado Jaramillo, Javier Loscos Fernández y Fernando Prats Máñez

Este estudio formó parte de una solicitud de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), ente rector de la descentralización, a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Dicho estudio es el resultado del trabajo de una misión de expertos españoles que compartieron sus experiencias y realizaron recomendaciones sobre aspectos de descentralización aplicables al Perú.

El estudio presenta un análisis de las transferencias de funciones (asignación de competencias), así como de la identificación y cuantificación de los recursos asociados a las mismas. Asimismo, se presenta el Plan de Transferencias 2008 para gobiernos regionales y locales, básicamente en términos administrativos. Adicionalmente, se desarrollan los principales indicadores y convenios de gestión. Finalmente, se realiza un análisis de la distribución de los recursos subnacionales.

En general, se plantean lineamientos amplios dado que este estudio abarca muchas dimensiones del proceso de descentralización y no de manera específica la descentralización fiscal.

I. ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS

Se realiza un análisis de los aspectos teóricos más importantes que deben ser tomados en cuenta al momento de establecer las responsabilidades de cada nivel de gobierno.

II. FUENTES DE FINANCIAMIENTO

a. Impuestos

El estudio plantea que es necesaria la descentralización de algunas fuentes de ingresos, como los impuestos, ya que pueden servir para proveer a las autoridades subnacionales de mayor autonomía para tomar decisiones de gasto eficientes. Esto se acentúa para el caso de los gobiernos regionales, ya que éstos no cuentan con ningún tipo de recurso propio. Por ello, se proponen los siguientes esquemas de asignación: tributos propios, recargo sobre tributos nacionales, tributos cedidos, tributos compartidos y participación territorializada en los tributos nacionales.

Las principales recomendaciones relacionadas con los gobiernos regionales son las siguientes:

- La descentralización fiscal de ingresos no debe producirse antes de que los gobiernos regionales estén constituidos, consolidados y hayan cuantificado sus necesidades de financiación.
- Los porcentajes de cesión de tributos deben adecuarse a las necesidades de financiación evitando la sobrefinanciación de algunos gobiernos regionales, que deviene en una situación irreversible.
- La principal opción para avanzar en la autonomía financiera de los gobiernos regionales es la cesión parcial o total de tributos nacionales.

Asimismo, las principales recomendaciones relacionadas a los gobiernos locales sostienen que debería realizarse un esfuerzo para mejorar la capacidad fiscal de las municipalidades de algunos departamentos en los que la recaudación tributaria solo cubre una pequeña parte de sus necesidades de financiamiento. También se propone analizar los puntos de conexión que se aplicarían a cada uno de los tributos descentralizados y elegir aquellos que den un resultado económicamente coherente con los objetivos del proceso de descentralización y sean fácilmente gestionables.

b. Tasas y contribuciones

Este tema no es abordado en el estudio.

c. Transferencias intergubernamentales

Para la distribución de las transferencias, se consideran algunos principios de eficiencia como el principio de transparencia y el de neutralidad. Asimismo, se plantea que, para la asignación de las transferencias, se deberían tomar en cuenta los criterios de suficiencia, de transparencia, de no discrecionalidad e incondicionalidad de las transferencias y otros recursos cedidos.

En general, los autores sostienen que esta asignación depende de los objetivos de los programas de transferencias. Dichas transferencias pueden ser condicionadas (implica

fijarse estándares mínimos de gasto en una determinada localidad) o no condicionadas (implica tener la capacidad de financiar servicios públicos de libre elección).

Adicionalmente se establece lo siguiente:

"El principio de autonomía de los gobiernos regionales exige que las transferencias y otros recursos cedidos por el gobierno nacional estén cuantificados de forma cierta y no queden sujetos a la discreción del gobierno nacional o eventuales negociaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales. En consecuencia, deben cuantificarse los ingresos de cada gobierno regional necesarios para el ejercicio de las competencias y funciones transferidas. Dicha cuantificación, una vez realizada, y conocida por los gobiernos regionales no debe estar sujeta a ulteriores decisiones del gobierno nacional ni negociaciones entre éste y los gobiernos regionales"²⁴.

En cuanto a los gobiernos locales, se considera que la financiación municipal cumple razonablemente bien el principio de no discrecionalidad.

d. Endeudamiento

Este tema no es abordado en el estudio.

Además de los temas anteriormente mencionados, los autores plantean lineamientos para diseñar un modelo de articulación de las dimensiones generales del proceso de descentralización.

Para la dimensión política, se presentan los siguientes lineamientos:

1. *Finalidad de la descentralización*: Debería introducirse la idea de que la descentralización y la modernización del Estado son conceptos estrechamente relacionados, pero a la vez muy distintos entre sí, ya que la descentralización supone, además de la modernización y el desarrollo, la consecución de un modelo territorial de Estado distinto.
2. *Competencias descentralizadas*: Se debe aplicar el principio de solidaridad, que supone que una de las principales funciones de las transferencias es el de la igualación, con el propósito de asegurar un nivel mínimo de provisión de servicios y establecer fondos de desarrollo.
3. *Relaciones entre el ordenamiento jurídico nacional y los regionales*: Mejorar la capacidad de los gobiernos regionales para gozar de autonomía política y legislativa de forma que puedan emanar sus propias normas en materias de su competencia.
4. *Proceso gradual por etapas*: Debería replantearse si el proceso de transferencias tiene que ser igual en el tiempo para todos los departamentos, conforme a lo establecido en el Plan Anual de Transferencias de Competencias Sectoriales. Para ello, es importante considerar que las regiones cuenten con personal capacitado.

24 Alcolado Jaramillo, op. cit., pág. 47.

Asimismo, se hacen, entre otras, las siguientes precisiones en cuanto a la dimensión administrativa:

- Delimitación de funciones que corresponden a cada nivel de gobierno.
- Concreción del proceso de transferencia de funciones y servicios.
- Creación de órganos que articulen el proceso de transferencias.
- Impulso a la Secretaria de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- Fortalecimiento y creación de órganos de colaboración y cooperación entre el gobierno nacional y regional.
- Potenciación de los convenios de colaboración.
- Fomento del intercambio de información en el ejercicio de funciones transferidas.
- Instauración de mecanismos de control.

Finalmente, se plantean los principales lineamientos sobre aspectos específicos para las municipalidades, tales como la delimitación de funciones sobre el territorio, el impulso y potenciación de las mancomunidades y el análisis de la heterogeneidad y la normatividad básica uniforme.

Congreso-OXFAM (2009)

Descentralización fiscal

Autores

Johnny Zas y Raúl Mauro

Este estudio fue desarrollado con el apoyo de OXFAM, por encargo del Grupo de Trabajo²⁵ de Descentralización Fiscal de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. El objetivo del estudio es plantear una propuesta que aporte al debate sobre descentralización fiscal. El énfasis del estudio es normativo —dado que se plantea una norma legal—, pero se incluyen elementos económicos importantes.

A lo largo del estudio, los autores analizan seis aspectos fundamentales: el actual marco normativo de la descentralización, los proyectos de ley revisados por el Grupo de Trabajo, un análisis de las propuestas presentadas por otras entidades, un análisis de la legislación

25 Conformado por Washington Zeballos, Carlos Cánepa, Aníbal Huerta, Isaac Mekler, Martín Pérez y Rolando Reátegui.

sobre descentralización fiscal en los países andinos, los principales lineamientos para una propuesta normativa y, finalmente, una propuesta para la modificación de la Ley de Descentralización.

Los principales lineamientos de su propuesta normativa son los siguientes:

- Configurar la región como una entidad territorial intermedia viable y sostenible fiscalmente.
- Establecer fuentes de financiamiento propias para los gobiernos regionales.
- Incluir todos los impuestos recaudados por el gobierno nacional dentro de las fuentes de los gobiernos regionales.
- Establecer un sistema de transferencias predecible y que genere equidad horizontal.

Se plantea que la configuración de la región como entidad territorial intermedia viable y sostenible fiscalmente es necesaria, ya que se requiere que las regiones se constituyan en entidades territoriales intermedias óptimas desde el punto de vista de la recaudación. Si se tomara en cuenta que la mayoría de departamentos son deficitarios fiscalmente hablando, la idea sería crear espacios donde se generen economías de escala para el mejor aprovechamiento de la base tributaria. Ello permitiría cierto grado de diversificación de ingresos que garantizaría el financiamiento adecuado de los bienes y servicios que provee el Estado a los ciudadanos.

I. ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS

Se propone la revisión de la actual asignación de competencias para incluir funciones y subfunciones que faciliten la asignación a cada nivel de gobierno. Esta revisión también debe estar orientada a evitar la superposición de funciones.

II. FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Respecto de las fuentes de financiamiento de los gobiernos regionales, se plantea que éstas deben ser asignadas a dichos gobiernos cuando se constituyan las regiones, luego de la integración de los departamentos. Asimismo, se propone que el límite para la asignación de los impuestos nacionales efectivamente recaudados en el territorio regional, para los respectivos gobiernos regionales, sería la cobertura de todos los gastos rígidos e ineludibles previstos en el Presupuesto Institucional.

a. Impuestos

En lo que refiere a los gobiernos regionales, el estudio plantea la inclusión de todos los impuestos recaudados por el gobierno nacional dentro de las fuentes de los gobiernos regionales. Al respecto, el Impuesto a la Renta de tercera categoría no se incluye actualmente, dado que el canon forma gran parte del mismo. Para ello, se propone desligar la configuración del canon de un porcentaje del Impuesto a la Renta de tercera categoría y

redefinirlo, conforme a su naturaleza compensatoria económica, por el capital natural extraído por las actividades económicas de las industrias extractivas.

Además se sostiene que, antes de la asignación individual a los gobiernos regionales, se tome en cuenta la verdadera integración de los departamentos. Finalmente, se plantea que en una segunda etapa, la asignación de los impuestos nacionales a los gobiernos regionales, sustituiría en igual importe a las transferencias recibidas por el Fondo Regional de Participación Tributaria.

b. Tasas y contribuciones

Este tema no es abordado en el estudio.

c. Transferencias intergubernamentales

Se plantea el establecimiento de un sistema de transferencias predecible y que genere equidad horizontal. Para ello, se propone modificar el actual sistema de transferencias intergubernamentales y convertirlo en un sistema general de participaciones tributarias del gobierno nacional, de los gobiernos regionales y de las municipalidades provinciales y distritales —incluyendo a la Municipalidad Metropolitana de Lima—.

Esto se llevaría a cabo por medio de la constitución de un Sistema General de Participaciones para todos los niveles de gobierno. Este sistema estaría conformado por los ingresos tributarios totales netos de devoluciones, tanto los tributos internos como externos, especialmente, el Impuesto a la Renta (IR), el Impuesto General a las Ventas (IGV), el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) y los impuestos de aduanas. Tomando en cuenta esta bolsa total, se establecería, según criterios de necesidades, el porcentaje que le correspondería a cada nivel de gobierno. Estos porcentajes constituirían las participaciones tributarias.

De esta manera, se propone la creación de tres fondos de participación que luego serían transferidos a los distintos niveles de gobierno:

- *Fondo Nacional:* Crear un subfondo para cada sector que se distribuya de acuerdo a sus necesidades.
- *Fondo Regional:* Crear un subfondo para cada competencia compartida y uno de requerimientos generales. Estos subfondos se formarían según la demanda de los gobiernos regionales.
- *Fondo Municipal:* Crear un subfondo para cada competencia municipal y uno de requerimientos generales.

Estos tres fondos se determinarían tomando en cuenta el gasto histórico realizado por el Estado en cada nivel de gobierno. El proceso seguiría los siguientes pasos:

- Una vez determinado el monto por nivel de gobierno, se asignaría el monto por funciones sobre la base de la estructura actual.

- En el caso de los dos últimos fondos, una vez determinado el monto que correspondería por función a cada nivel de gobierno, se asignaría lo correspondiente a cada gobierno regional o local, en función a indicadores de necesidad que no se plantean de manera explícita.

Cabe resaltar que en el estudio se presentan las modificaciones normativas que habrían de realizarse con el fin de poder cumplir con los lineamientos expuestos en los párrafos anteriores.

d. Endeudamiento

Este tema no es abordado en el estudio.

IV

**CONCLUSIONES:
COMPARACIÓN DE PROPUESTAS
Y AGENDA PENDIENTE**



IV

CONCLUSIONES: COMPARACIÓN DE PROPUESTAS Y AGENDA PENDIENTE

De la revisión de los siete estudios presentados en la sección anterior, se ha podido comprobar que se trata de propuestas con muchas similitudes pero con diferentes matices. Asimismo, existen complementariedades importantes entre éstas, ya que cada estudio aborda, con mayor o menor profundidad, aspectos puntuales respecto de la descentralización fiscal. Es también interesante observar que las propuestas nacen de iniciativas de actores muy diversos que representan los intereses de los tres niveles de gobierno.

Por otro lado, se debe considerar que en un contexto donde los ingresos fiscales se vienen contrayendo de manera significativa, el debate sobre la descentralización fiscal, se hace aún más interesante, ya que esta coyuntura puede ser vista como una amenaza o una oportunidad para avanzar en este proceso de forma conjunta con los diversos actores involucrados.

En ese sentido, se espera que el presente documento constituya un insumo importante para la construcción de una hoja de ruta que incluya los aspectos analizados en esta sistematización en lo que refiere a los tres niveles de gobierno. Para ello, es necesario considerar que en todo cambio de política pública, debe prestarse especial atención no solo a la dimensión económica, sino también a los aspectos institucionales y políticos, tomando en cuenta, en todos los casos, los diversos intereses de cada uno de los grupos participantes.

A continuación, se realiza un análisis comparativo de las diferentes propuestas y se plantea una agenda pendiente en lo que respecta a los diversos aspectos de la descentralización fiscal.

I. ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS

Los estudios MEF-CAF (2008-2009), PCM-AECID (2009) y ANGR-USAID (2009) concuerdan en la necesidad de establecer un nuevo esquema de asignación de competencias, debido a las superposiciones y vacíos que existen en la actualidad.

En el caso de los estudios MEF-CAF (2008-2009) y ANGR-USAID (2009), existe también consenso en el sentido de desarrollar metodologías que planteen una estimación mucho más precisa de los recursos a transferir para el cumplimiento de las distintas competencias. El estudio ANGR-USAID (2009) plantea además una metodología de estimación de costos basada en el sistema *Activity Based Costing* (ABC) para la estimación de los recursos a ser transferidos y establece ciertos criterios para una segunda etapa de igualación de necesidades de gasto en cada competencia asignada.

La asignación de competencias, en casi todas las experiencias recientes, es fruto de una discusión política y técnica; por este motivo, no existen recetas concretas para tal fin. Los estudios analizados responden a esta dinámica, ya que el marco conceptual establece principios más no guías específicas. En efecto, un ejercicio de este tipo es sumamente complejo y debe tomar en cuenta las particularidades de cada país. En ese sentido, varios de los estudios reconocen que existe duplicidad de funciones en el sector público y, por ende, los esfuerzos deberían estar orientados a apoyar el trabajo que vienen realizando los ministerios y la Presidencia del Consejo de Ministros para establecer las matrices de competencias que luego deberán ser los insumos para las modificaciones legales respectivas.

Desde el punto de vista teórico, lo primero que debiera asignarse son las competencias y funciones, para luego pasar a la etapa de estimación del financiamiento de las mismas y al uso de las herramientas adecuadas para cada caso. Ello, puesto que se trata de un proceso altamente político que implica largas y complejas negociaciones entre los niveles de gobierno y entre los poderes ejecutivo y legislativo de un país.

AGENDA PENDIENTE

- Es conveniente consolidar los diversos criterios planteados para la asignación de competencias en los estudios, a fin de disponer de una metodología consensuada que oriente el ejercicio de construcción de matrices de competencias que actualmente vienen desarrollando los sectores con la Secretaría de Descentralización de la PCM.
- Se debe tener en cuenta que cualquier cambio en la asignación de competencias implicaría la modificación de Leyes Orgánicas como la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (LOGR) y Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), las cuales requieren de mayoría calificada y doble votación en el Congreso de la República para ser modificadas.

II. FUENTES DE FINANCIAMIENTO

a. Impuestos

En el caso de los gobiernos locales existe cierto consenso en las propuestas analizadas. Esto se explica porque este nivel de gobierno ya cuenta con potestades tributarias. Dichas propuestas apuntan a mejorar la capacidad de las municipalidades en la recaudación de los impuestos que tienen ya asignados. De este modo, se sugieren medidas para incrementar la base tributaria a partir de la actualización de catastros, así como para otorgar cierta autonomía a los gobiernos locales en la fijación de bases y tasas de impuestos como el predial (MEF-CAF (2008-2009), ANGR-USAID (2009) y REMURPE-OXFAM (2009)).

Dados los bajos niveles de recaudación en términos relativos (a pesar del incremento de la recaudación en términos reales) y la alta dependencia de los gobiernos locales de las transferencias (por el crecimiento del canon y del FONCOMUN), la asistencia técnica resulta especialmente importante como herramienta para mejorar la gestión de la recaudación tributaria local. Por ejemplo, para el año 2008, los impuestos locales representaron solo 2,2% de los impuestos recaudados por el Estado a través de los 1834 gobiernos locales. Al respecto, los estudios plantean dos opciones: brindar asistencia técnica a las oficinas de recaudación

locales, en lo cual coinciden los estudios MEF-CAF (2008-2009), PCM-AECID (2009) y ANGR-USAID (2009), o fusionar las administraciones tributarias locales y consolidarlas en las municipalidades provinciales según se propone en el estudio REMURPE-OXFAM (2009).

Asimismo, los estudios MEF-CAF (2008-2009), ANGR-USAID (2009) y REMURPE-OXFAM (2009) coinciden en que es necesario mejorar la administración tributaria y, para ello, un plan de fortalecimiento sería adecuado.

Por otro lado, existe también cierto consenso en valorar los aportes no monetarios por parte de los ciudadanos como pago de impuestos, en contextos rurales en donde la capacidad de pago en efectivo es reducida y en donde los mercados no funcionan o no existen (MEF-CAF (2008-2009) y REMURPE-OXFAM (2009)).

No obstante, a nivel de los ingresos de los gobiernos regionales, parece existir una mayor dispersión en las propuestas. Esto se debe a que, como ya señalamos en las secciones anteriores, los gobiernos regionales no cuentan con fuentes de ingresos propios. Por ello, las propuestas abarcan los distintos tipos de arreglos fiscales posibles: desde compartir una misma base tributaria por varios niveles de gobierno y que el nivel regional coloque una sobretasa sobre algunos impuestos nacionales (MEF-CAF (2008-2009)), hasta la coparticipación de impuestos, la cual implica una sola recaudación a nivel nacional y el reparto de una proporción fija a los gobiernos regionales (ANGR-USAID (2009)).

Por último, se propone establecer una asignación de ingresos en función de la recaudación efectiva una vez que se conformen las regiones de manera similar al esquema actual planteado por el Decreto Legislativo 955, Ley de Descentralización Fiscal, pero incluyendo el Impuesto a la Renta de tercera categoría.

Finalmente, la propuesta del Congreso-OXFAM (2009) plantea que, una vez que se establezcan los fondos de participación tributaria, se asigne la administración de impuestos nacionales a los gobiernos regionales, pero compensando esos mayores recursos con menores transferencias a fin de mantener el equilibrio fiscal.

De lo analizado, se puede concluir que existe un alto consenso en cuanto a la necesidad de fortalecer las capacidades de los gobiernos locales en materia tributaria, en razón de la alta dependencia que estos tienen de las transferencias del nivel central. Con ello, se contribuiría a brindar una mayor sostenibilidad a los gobiernos locales. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta la heterogeneidad que presentan las municipalidades y proveer de una asistencia técnica diferenciada. Solo el estudio ANGR-USAID (2009) propone una intervención diferenciada atendiendo a una clasificación municipal en función a indicadores de ruralidad, población e independencia fiscal.

En cuanto a los gobiernos regionales, la discusión es más abierta dado que éstos no cuentan con un ingreso tributario propio. No obstante, ningún estudio aborda la necesidad de asignar un impuesto a los gobiernos regionales con el fin de establecer un sentido de responsabilidad fiscal y evitar comportamientos discrecionales por parte del nivel nacional. En cambio, la propuesta de coparticipación tributaria es la que ha sido más desarrollada por los diversos estudios.

AGENDA PENDIENTE

- A nivel local, iniciar el debate para analizar la posibilidad de complementar la asignación de ingresos propios con un esquema de transferencias que premie el esfuerzo fiscal e introduzca señales claras con miras a mejorar la eficiencia de las municipalidades. La discusión de la coherencia en la asignación de todas las fuentes de financiamiento debe ser una prioridad en el futuro. Asimismo, la mayor flexibilidad en la determinación de las tasas y bases en el caso de los impuestos locales es una discusión que debe darse planteando una estrategia que tenga una secuencia temporal y que funcione como un incentivo para un mejor desempeño fiscal de los gobiernos locales.
- A nivel regional, iniciar el debate sobre los ingresos propios de los gobiernos regionales los cuales podrían constituir un poderoso incentivo para fomentar la creación de regiones. Esta discusión podría tomar en cuenta la secuencia y los factores políticos y administrativos de la descentralización, tal como lo sugiere el estudio PCM-AECID (2009).
- Se debe tener en cuenta que los diferentes esquemas planteados implicarían modificaciones de leyes nacionales. Esto se da tanto en el caso los impuestos, si es que se decide asignar algún impuesto a los gobiernos regionales, como en el caso de las modificaciones a la Ley de Tributación Municipal (D.L. 776) y la Ley de Descentralización Fiscal (D.L. 955) —si es que se asumen cambios en los tributos a repartir (tipo coparticipación) o flexibilizaciones de tasas y autonomía en la fijación de bases—.

b. Tasas y contribuciones

Este aspecto es abordado solo en los estudios Congreso-OXFAM (2009) y REMURPE-OXFAM (2009) y a manera de diagnóstico. En el caso de las municipalidades urbanas, esta fuente de financiamiento parece ser la principal (o la más importante individualmente) como lo es para la municipalidad de Lima Metropolitana. A manera de propuesta, en los estudios ANGR- USAID (2009) y REMURPE-OXFAM (2009), se plantea la necesidad de impulsar la implantación de una metodología uniforme que permita identificar los costos asociados a actividades que dan origen a una tasa y la existencia de una entidad que se encargue de supervisar los costos reportados. Ello con el objetivo de reducir los costos generados por el Estado a las actividades económicas y así disminuir los costos de la formalidad. Esto resulta relevante para avanzar hacia una simplificación administrativa.

AGENDA PENDIENTE

- Desarrollar una metodología de estimación de los costos de las tasas a establecerse y los mecanismos de control para evitar cobros excesivos por parte de las municipalidades.
- Se debe tener en cuenta que, de introducirse cambios en la determinación de tasas, éstos podrían reglamentarse mediante un decreto supremo que fije la metodología a implementar o mediante la modificación del D.L. 776 en el punto referido a que las tasas deben reflejar el costo efectivo de prestación del servicio.

c. Transferencias

Dado que entre el 73% y 80% de los ingresos municipales para el año 2008 provienen de transferencias del gobierno central (si tomamos o no en cuenta a los saldos de balance), y que casi el 100% de los ingresos de los gobiernos regionales proviene también de esta fuente de financiamiento, es crucial contar con un buen sistema de transferencias. Dichas transferencias deben tener por objetivo igualar las capacidades fiscales, dotar de recursos suficientes para financiar las necesidades de gasto y brindar los incentivos correctos para alinear los objetivos de los distintos niveles de gobierno con las políticas nacionales.

Como se puede apreciar, son diversos los objetivos que deben cumplir los sistemas de transferencias intergubernamentales. En economía existe un principio básico que establece que para cada objetivo debe existir un instrumento de política. En ese sentido se debe tener cuidado en no asignar varios objetivos a un solo y único instrumento ya que estos pueden ser opuestos entre sí y conducir a errores. Por ejemplo, establecer que un mismo fondo de transferencias tiene los objetivos de premiar por eficiencia y compensar por pobreza de manera simultánea puede generar tensiones. Ello debido a que, si prima la premiación de la eficiencia, la cual se podría traducir en el incremento de la recaudación o el mayor gasto de capital, pueden introducirse distorsiones ya que se premiaría a aquellos gobiernos que tienen una mayor base tributaria y que, usualmente, suelen ser las jurisdicciones de ingresos más altos. Con esto se perjudicaría a las zonas más pobres y se terminaría generando mayor inequidad. Por otro lado, si el fin principal es compensar, entonces se estarían enviando señales erradas a aquellas jurisdicciones que podrían mejorar en eficiencia. Si ambos criterios están presentes podría ser que no se logre ninguno de los objetivos fijados.

Asimismo, las propuestas analizadas buscan darle consistencia en un período de tiempo al sistema de transferencias. Esto implica que el FONCOMUN debiera compensar las diferencias que introduzca el canon. Los estudios MEF-CAF (2008-2009), ANGR-USAID (2009) y REMURPE-OXFAM (2009) hacen referencia a este tema a partir de las inequidades que ha introducido el crecimiento del canon durante los últimos años.

El tema de las transferencias de capital —es decir, aquellas orientadas a gasto de capital como ocurre con el canon y la renta de aduanas— es abordado directamente por el estudio MEF-CAF (2008-2009). Una de las principales recomendaciones de este estudio es que se deben incrementar los recursos asignados por el nivel nacional a aquellos gobiernos subnacionales que no reciben recursos de transferencias de capital, a fin de compensar por otros fondos, las inequidades existentes y luego, asignar los recursos en función a la reducción de brechas de infraestructura.

Estas propuestas se complementan con la reingeniería de las transferencias que busca fomentar una mayor equidad para darle coherencia al sistema de transferencias. Definitivamente, debe buscarse que las transferencias de capital, como el canon o la renta de aduanas, perfeccionen sus criterios de asignación para que éstas contribuyan a una mayor equidad, y corregir así algunas de las distorsiones que se presentan en la actualidad. Ello debe complementarse por ejemplo con los nuevos criterios que se establezcan para la asignación del FONCOMUN.

Adicionalmente, el estudio ANGR-USAID (2009) plantea consolidar los fondos para inversión financiados tanto por recursos ordinarios como por participaciones de impuestos (como el canon) en un solo fondo que luego se repartiría en función de indicadores de necesidades de infraestructura y población rural.

Por su parte, el estudio Congreso-OXFAM (2009) propone un sistema de transferencias basado en subfondos en función de las competencias compartidas que tienen los gobiernos locales. De esta forma, habría un subfondo por competencia compartida, lo cual simplificaría su manejo.

En cuanto al monto necesario de transferencias para los gobiernos locales, solo los estudios del MEF-CAF (2008-2009) establecen ciertos criterios para cuantificar los recursos que se requerirían para afrontar las necesidades de gasto, aunque no se llega un nivel muy detallado. En general, todos los estudios no han profundizado mucho en los aspectos específicos a considerar para mejorar el sistema de transferencias.

Sobre el FONCOMUN, el estudio REMURPE-OXFAM (2009) plantea descomponer esta transferencia en dos fondos: uno destinado a premiar la eficiencia así como el esfuerzo fiscal o mayor gasto en infraestructura y otro que sea de compensación y que asigne los recursos en función a indicadores de pobreza y población. La fuente de financiamiento de estos fondos serían las mismas del FONCOMUN actual y lo que debería establecerse sería la proporción del total que se destinaría a cada fondo. Esto permitiría hacer una diferenciación por tipos de municipalidades, entre urbanas (menos pobres y más eficientes en promedio) y rurales (donde los niveles de pobreza son más elevados). Por ello, cada uno de los fondos estaría orientado a cada uno de estos grupos de municipalidades principalmente, pero no exclusivamente.

Sobre el establecimiento de fondos de estabilización subnacionales, los estudios MEF-CAF (2008-2009) y REMURPE-OXFAM (2009) hacen referencia a este punto debido al crecimiento explosivo del canon observado en los últimos años. En el caso de los estudios MEF-CAF (2008-2009), se propone destinar una proporción de los ingresos de transferencias a este fondo, mientras que el estudio REMURPE-OXFAM (2009) establece que, si las transferencias por canon crecen en más de 20%, el exceso se depositaría en una cuenta individual por municipalidad que será utilizada cuando estas transferencias se reduzcan en una magnitud por determinar. En el caso del estudio ANGR-USAID (2009), se plantea que los recursos del canon cuenten con un fondo de estabilización que se active en el año 2010 solo si la cantidad a ser transferida es mayor al promedio de lo transferido en el período 2004-2009 por este concepto.

En cuanto a los gobiernos locales, un tema adicional es la de la equidad horizontal. Al respecto, el estudio REMURPE-OXFAM (2009) menciona que, si las transferencias vía canon crecieran en más del 40% cada año, el exceso debería pasar a formar un fondo de solidaridad que sería repartido entre aquellas municipalidades que no reciben canon y en función a indicadores de pobreza. El estudio ANGR-USAID (2009) sugiere que, si se aplicara el Fondo de Inversión Local (FIL), podrían reducirse las asimetrías existentes.

En síntesis, los estudios presentan diversas propuestas respecto de la reingeniería de las transferencias intergubernamentales. Cada uno de los esquemas planteados tiene sus beneficios y dificultades, y deben analizarse en mayor profundidad con el fin de arribar a una propuesta consolidada. Un punto de acuerdo parece ser el referido a la creación de fondos de estabilización de transferencias volátiles como las asociadas a la explotación de recursos naturales (canon).

AGENDA PENDIENTE

- Analizar la consistencia del sistema de transferencias. Al respecto, se sugiere desarrollar reglas contingentes para darle dicha consistencia al sistema.
- Dado que el tema de las transferencias es muy sensible políticamente, ya que la mayor parte de los ingresos municipales provienen de esta fuente, se debe evaluar la viabilidad política e institucional de cualquier cambio en el diseño o forma de asignación de los fondos. Esto con el fin de identificar aquellas fuerzas opuestas a las reformas propuestas e iniciar planes de incidencia con el objetivo de convencer a los agentes involucrados de las bondades de la propuesta que se logre consensuar.
- Dada la necesidad de introducir elementos que impliquen fomentar el esfuerzo fiscal y la calidad en la ejecución del gasto (de tal manera que se efectúen mayores gastos de capital), se sugiere discutir acerca de la complejidad del sistema de transferencias. Se considera que éste debe ser simple ya que por ejemplo, si a fondos como el FONCOMUN le adicionamos indicadores distintos a los originales, puede complicarse su entendimiento y anular los efectos deseados.
- Debe explorarse la relación entre el crecimiento de las transferencias y el logro de resultados. Se sugiere impulsar la idea de que mayores asignaciones presupuestales podrán darse en función a que se obtengan resultados en materias sensibles a la población como el disminuir brechas de infraestructura o mejorar la salud, la educación o los niveles de nutrición de los niños. Una condición necesaria para esto será contar con la información respectiva para construir indicadores de resultados confiables.
- Discutir acerca de la reingeniería del FONCOMUN, que es la principal fuente de financiamiento del total de municipalidades. El énfasis estaría en los cambios que deben introducirse en las transferencias de capital (como el canon). Ello responde a una coyuntura como la actual en la que esta fuente de financiamiento ha crecido considerablemente. Por ello, es necesario proponer cambios al FONCOMUN tanto en su destino como en la asignación correspondiente a las distintas municipalidades.
- Se debe tener en cuenta que la mayor parte de las propuestas planteadas suponen cambios en la Ley de Tributación Municipal (D.L. 776), en la Ley del Canon y en la Ley de Descentralización Fiscal (D.L. 955). Ello implica que la propuesta a impulsar debe tener un alto nivel de consenso entre todos los actores involucrados (poder ejecutivo, gobiernos subnacionales y Congreso de la República).

d. Endeudamiento

Un punto de consenso en todos los estudios es que todo endeudamiento debe orientarse a financiar gasto de capital y no gasto corriente.

Las propuestas planteadas en los estudios que abordan este tema presentan diversos matices. Los estudios MEF-CAF (2008-2009) y REMURPE-OXFAM (2009) mencionan que el acceso al crédito por parte de los gobiernos subnacionales está restringido por la actual

legislación, sin embargo, dichos gobiernos (sobre todo los gobiernos locales) pueden acceder a financiamiento por parte del Banco de la Nación como una especie de adelanto del FONCOMUN, que serviría como una garantía del préstamo otorgado. El Banco de la Nación tiene algunas reglas para otorgar dichos préstamos como por ejemplo: el pago no debe superar un porcentaje de los ingresos de las municipalidades por transferencias, los plazos de pago no deben superar el mandato de un alcalde y no se puede realizar el préstamo durante el último año de ejercicio de un alcalde. En el caso de los gobiernos regionales, el endeudamiento es muy restringido y durante el año 2009 solo se ha establecido un fideicomiso por 2600 millones de soles; mediante este fideicomiso, el gobierno nacional se endeudará para que los gobiernos regionales puedan realizar obras. Este fondo asigna un monto a cada gobierno regional y este monto debe ser gastado en los siguientes diez años.

Otro aspecto relevante es la revisión de las reglas fiscales. Éstas, que pueden adoptar la forma de límites al endeudamiento, déficit o crecimiento del gasto, han sido muy complicadas de determinar. Además de ello, existe un gran número de estas reglas (establecidas en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, y en la Ley de Descentralización Fiscal) que han resultado ser muy restrictivas. El estudio ANGR-USAID (2009) plantea la eliminación de algunas de dichas reglas.

En el estudio MEF-CAF (2008-2009), se sugiere que debe mejorarse el registro de la deuda, crear oficinas de asistencia financiera en algunos gobiernos regionales y municipalidades que tengan problemas en este sentido, y evaluar los principios generales de una Ley de Bancarrota y Reflotamiento Financiero de gobiernos subnacionales que genere desincentivos a un comportamiento fiscalmente irresponsable por parte de los mismos.

En el estudio REMURPE-OXFAM (2009), se plantea reducir el costo del crédito para las municipalidades rurales tomando en cuenta todos los ingresos generados y no solo el FONCOMUN; así se busca crear incentivos para el incremento de los ingresos propios. Adicionalmente, se propone, de manera general, reducir el número de reglas fiscales aplicables a los gobiernos subnacionales, debido a que algunas han resultado excesivas. Un ejemplo de ello es aquella que señala que el endeudamiento de corto plazo al final del año no puede ser mayor a 1/12 de los ingresos corrientes. Es por este motivo que el estudio ANGR-USAID (2009) plantea su eliminación así como la regla vinculada al límite al crecimiento del gasto no financiero. Esto se debe a que la mayoría de los gobiernos subnacionales no las cumplen por lo que, en teoría, no podrían acceder a los préstamos del Banco de la Nación; sin embargo, en la práctica, se ha prorrogado la entrada en vigencia de las reglas fiscales. De igual manera, puede observarse que los informes de seguimiento fiscal son poco prácticos porque deberían presentarse con una alta frecuencia, pero ello no es posible para una municipalidad pequeña como muchas de las que existen en el país; por este motivo, estos informes deberían simplificarse o eliminarse.

AGENDA PENDIENTE

- Establecer una metodología de cálculo estándar para tener una estimación más precisa de la deuda municipal y su respectiva composición. Al respecto, se sugiere considerar los diversos estudios ya realizados, como el publicado por el Banco Mundial en el año 2004²⁶ —que fue una primera medición— o como los ejercicios realizados por la Dirección Nacional de Contabilidad Pública recientemente.
- Establecer medidas para ayudar a aquellas municipalidades muy endeudadas con mecanismos de incentivos que no impliquen rescates financieros.
- Establecer sanciones para aquellas autoridades, a nivel nacional y subnacional, que incumplan con las reglas fiscales porque, mientras no haya sanciones, las reglas fiscales que se establezcan no tendrán credibilidad.
- Establecer el organismo encargado del seguimiento en el cumplimiento de las reglas fiscales. Dicho organismo, probablemente, como lo indica el estudio MEF-CAF (2008-2009), sea también el que brinde asistencia financiera a los gobiernos subnacionales que presenten dificultades.

26 Banco Mundial (2004) Perú: Estudio de la Situación de la Deuda Municipal. Lima.

BIBLIOGRAFÍA

1. Albino-War, Ehtisham, Ahmad & Raju Singh (2005). Subnational Public Financial Management: Institutions and Macroeconomic Considerations. IMF Working paper WP/05/108. Washington D.C.
2. Alcolado Jaramillo, Carmen del Rosario, Javier Loscos Fernández, y Fernando Prats Máñez (2009). Lineamientos para diseñar un modelo de articulación de las dimensiones generales del proceso de descentralización en Perú. Lima: Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) / Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
3. Ahmad, Ehtisham; Craig, Jon (1997) Intergovernmental Transfers En: Ter-Minassian, Teresa (Hrsg.): Fiscal Federalism in Theory and Practice. Oxford University Press. Washington D.C.
4. Arias, Luis A., L. Brachowicz, R. Guzmán y J. Luis Montalvo (2009). La descentralización fiscal en el Perú: situación actual y propuesta de coparticipación tributaria. Lima: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales / Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
5. Arias, Luis y Carlos Casas (2009). Propuesta técnico legal de descentralización fiscal. Lima: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales / Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
6. Banco Mundial (2004) Perú: Estudio de la Situación de la Deuda Municipal. Lima.
7. Boadway, Robin, Roberts, Sandra y Shah, Anwar (1994) The reform of fiscal systems in developing and emerging market economies: a federalism perspective. Policy Research Working Paper 1385. The World Bank. Washington D.C.
8. Boadway, Robin y Shah, Anwar (2007). Intergovernmental Fiscal Transfers, Principles and Practice. Washington: Banco Mundial.
9. Buchanan, James (1965). "An Economic Theory of Clubs". *Economica*, vol 32. pp. 1-14.
10. Carranza, Luis y David Tuesta (2007). Consideraciones para una descentralización fiscal: pautas para la experiencia peruana. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
11. Casas, Carlos (2005). Aspectos económicos y fiscales de la descentralización en el Perú. Primera edición. Lima: Defensoría del Pueblo, Programa de Descentralización y Buen Gobierno.

12. Casas, Carlos (2009). Descentralización fiscal frente a un contexto rural. Lima: Red de Municipales Rurales del Perú.
13. Dillinger, W; G. Perry y S.B. Webb (2000). Macroeconomic management in decentralization democracies: The quest for hard budget constraints in Latin America. En Annual World Bank conference on development in Latin America and the Caribbean. S,J. Burki and G.E. Perry (eds). World Bank Washington D.C.
14. Giugale, Marcelo y Steven Webb (2000). Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization, Lessons from Mexico. Washington: Banco Mundial.
15. Gómez, Juan Luis, Jorge Martínez-Vázquez y Cristián Sepúlveda (2008). Diagnóstico del proceso de descentralización fiscal en Perú. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) / Corporación Andina de Fomento (CAF).
16. Gómez, Juan Luis, Jorge Martínez-Vázquez y Cristián Sepúlveda (2008). El sistema de asignación de competencias de gasto en Perú: análisis y propuestas de reforma. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) / Corporación Andina de Fomento (CAF).
17. Gómez, Juan Luis, Jorge Martínez-Vázquez y Cristián Sepúlveda (2009). El sistema de transferencias de capital en Perú: análisis y propuestas de reforma. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) / Corporación Andina de Fomento (CAF).
18. King, David. (1984). The economics of multi-level government (Lodon: Allen & Unwin).
19. Oates, Wallace E. (1972). Fiscal Federalism.
20. Ter-Minassian, Teresa, J.Norregaard, C.Vehorn y E.Ahmad (1997). "Tax Assignment" y "Tax Administration". En: Fiscal Federalism in Theory and Practice. Washington: Fondo Monetario Internacional.
21. Tiebout (1956) A pure theory of local expenditures. Journal of political economy. Vol. 64. No. 5.
22. Vehorn, Charles L.; Ahmad, Ethisham: Tax Administration. Ter-Minassian, Teresa (Eds): Fiscal Federalism in Theory and Practice. Oxford University Press. Washington D.C.
23. Zas, Johnny y Raúl Mauro (2009). Descentralización fiscal. Lima: Grupo de Trabajo sobre Descentralización Fiscal del Congreso de la República.

ANEXO: DESCRIPCIÓN DE LOS REGÍMENES ACTUALES DE TRANSFERENCIAS

a. Canon y sobre canon

En la Ley del Canon se definen los diferentes tipos de canon existentes en la actualidad: canon minero, canon petrolero, canon gasífero, canon hidroenergético, canon forestal y canon pesquero, así como la constitución de sus ingresos.

Los recursos del canon provienen del 50% del total de los ingresos y rentas que se paguen por la explotación de todas estas actividades, a excepción del canon petrolero que mantiene su composición y distribución anterior. La distribución vigente es la siguiente:

- El 10% del total del canon para los gobiernos locales de la municipalidad o municipalidades donde se encuentre localizado el recurso explotable.
- El 25% del total del canon para los gobiernos locales de las municipalidades provinciales y distritales donde se encuentre localizado el recurso explotable.
- El 40% del total del canon para los gobiernos locales del departamento o departamentos de las regiones donde se encuentra el recurso natural.
- El 25% del total del canon para los gobiernos regionales donde se explota el recurso natural.

El canon tiene que ser destinado a gastos de inversión y se asigna en función a criterios de pobreza (necesidades básicas insatisfechas).

b. El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)

El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) fue creado por la Constitución Política de 1993 y reglamentado por el D.L. 776 de 1994. De acuerdo a la ley, el FONCOMUN está formado por los rendimientos del Impuesto de Promoción Municipal (IPM²⁷), del Impuesto al Rodaje y del Impuesto a las Embarcaciones de Recreo. En la práctica, el FONCOMUN se financia principalmente con la recaudación del IPM, el cual puede ser entendido como un porcentaje de la recaudación del Impuesto General a las Ventas.

27 Debe mencionarse que la tasa de este impuesto de promoción municipal es de 2% sobre todas las ventas de bienes y servicios; este porcentaje, sumado a la tasa del IGV del 17%, nos da el total del 19% que generalmente pagamos cuando compramos un bien o servicio.

Al inicio, el uso del FONCOMUN estaba totalmente condicionado a gastos de capital. A partir del año 2003, se convirtió en una transferencia de libre disponibilidad²⁸.

De acuerdo con el D.L. 776, la distribución del FONCOMUN se debía realizar preferentemente en municipios de zonas rurales y urbano-marginales, teniendo en consideración criterios de población, pobreza, desarrollo urbano, violencia y recursos naturales. Sobre esta base, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) definió una fórmula de asignación basada en indicadores de población y mortalidad infantil, favoreciendo a los municipios rurales. De acuerdo con esta metodología, el cálculo de los índices de distribución de los recursos del FONCOMUN se realiza en dos etapas.

En primer lugar, se distribuye a nivel provincial de acuerdo con la población y mortalidad infantil. Del total asignado a la provincia, el 20% se asigna a la municipalidad provincial.

En segundo lugar, el 80% restante se distribuye a nivel distrital, tomando en cuenta las necesidades básicas insatisfechas para el caso de Lima y Callao, y para el resto se toma en cuenta el nivel de ruralidad favoreciendo a las zonas más rurales.

No obstante, la aplicación de los criterios anteriores es relativa. Desde un inicio se observó que la aplicación de la fórmula de distribución podía resultar, en montos de FONCOMUN, muy reducidos para los municipios más pequeños. A fines de 1997, se estableció que ningún municipio debía percibir menos de 4 UIT por concepto de FONCOMUN²⁹. Para el año 2002, el monto mínimo había sido incrementado a 8 UIT³⁰.

c. Participación en la Renta de Aduanas

La Participación en Renta de Aduanas (PRA) se origina en el 2% de las rentas recaudadas por cada una de las aduanas: marítimas, aéreas, postales, fluviales, lacustres y terrestres. Se asignó originariamente solo a los gobiernos locales (municipios distritales y provinciales), pero luego esta participación se extendió al Gobierno Regional de la Provincia del Callao³¹. Cada provincia participa solo de lo recaudado dentro de su jurisdicción.

Se pueden identificar dos regímenes de distribución: el de la Provincia Constitucional del Callao y el del resto de provincias.

En el caso de la Provincia Constitucional del Callao, la PRA se entrega al Gobierno Regional del Callao, el cual puede disponer libremente del 50%. El resto se transfiere a los munici-

28 Esta modificación se aprobó en enero de 2002 con la Ley 27630, pero entró en vigencia a partir del ejercicio presupuestal 2003.

29 Ley 26891.

30 Ley 27616. Asimismo, la nueva Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972) ratificada hasta la promulgación de la Ley de Descentralización Fiscal, establece que el monto mínimo asignado por concepto de FONCOMUN no deberá ser inferior a 8 UIT.

31 Ley 27613.

pios de la provincia (50%) y se destina a un fondo educativo destinado a proyectos específicos, incentivos a los maestros y obras de infraestructura en el Callao. En el resto de provincias, el PRA se distribuye de la siguiente manera:

- 50% proporcional al número de órganos de gobierno local de cada distrito.
- 40% proporcional a la población total de cada distrito.
- 10 % proporcional a la extensión del distrito.

Los recursos son entregados por las aduanas a las municipalidades distritales mensualmente. Las agencias de aduanas depositan diariamente el monto correspondiente al 2% de su recaudación. En adelante, la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del MEF define, de acuerdo a los índices aprobados, cuánto recibe cada distrito. Una vez aprobada la distribución, aduanas deposita el dinero en las cuentas de los municipios respectivos.

d. Programa del Vaso de Leche

Este programa fue creado en 1985 mediante Ley 24509 y tiene como objetivo proveer apoyo en la alimentación a niños entre 0 y 13 años, a madres gestantes y, en la medida de lo posible, a ancianos y enfermos de tuberculosis³².

Los recursos que conforman al Fondo del Vaso de Leche no están ligados a ninguna fuente específica; provienen del presupuesto nacional y se programan anualmente³³. Sin embargo, están sujetos a una regla de crecimiento: el valor del fondo y el monto asignado a cada municipio debe ser igual o mayor que el del año pasado.

Actualmente, el Fondo del Vaso de Leche se distribuye a los municipios distritales, quienes son, a su vez, los encargados de distribuirlos a sus Comités de Vaso de Leche. Solo puede ser utilizado para financiar el valor de la ración alimenticia, el costo de los demás insumos así como los costos de operación son cubiertos por los recursos directamente recaudados por el Municipio o por donaciones.

Hasta 1996 no existía un claro mecanismo de asignación, y se terminó otorgando demasiados recursos a las provincias de Lima y Callao. Al momento de definirse los índices de distribución, era necesario reducir la asignación de estas provincias, pero no era factible políticamente; por ello, se aseguró que su asignación no fuera menor al año anterior³⁴. Solo se aplica el mecanismo de distribución a los incrementos del presupuesto del fondo y se distribuye entre los distritos con bajo nivel de cobertura.

32 El apoyo alimentario consiste en la entrega de 250cc de leche o alimento equivalente.

33 De acuerdo a ley también se incluyen en este fondo los aportes de las propias municipalidades y las donaciones de cooperantes internacionales.

34 Por esta razón, desde 1996, Lima y Callao reciben la misma asignación.

En primer lugar, se identifican los distritos con bajo nivel de cobertura. Para determinar el nivel de cobertura se transforma el valor de la asignación en número de raciones asumiendo un costo promedio de ración. Este número se divide por el tamaño estimado de la población objetivo. Los distritos con un nivel de cobertura menor a 56.4% tienen acceso a los incrementos del fondo, mientras que los que poseen una cobertura mayor o igual a 56.4% mantienen el mismo valor de la asignación que el año anterior.

Luego, sobre este universo de distritos, se distribuye el incremento del presupuesto del Fondo del Vaso de Leche utilizando un índice de distribución que considera la siguiente información:

- Niños entre 0-6 años.
- Madres gestantes (estimado usando tasa de natalidad bruta).
- Ancianos (65 años a más).
- Niños de 7-13 años.
- Afectados por TBC .
- Índice de Pobreza.

e. Regalías mineras

Una regalía minera es el monto que el concesionario de un yacimiento minero paga al Estado por la explotación de los recursos que realiza. La legislación establece que el destino de los recursos obtenidos por esta regalía es exclusivo para los gobiernos locales. A partir del año 2005, se convirtieron en nuevos ingresos para las municipalidades.

La Ley de Regalías determina los pagos en función a la siguiente consideración:

- La regalía minera será pagada sobre el valor del concentrado o su equivalente de acuerdo a los precios internacionales de los metales.

La tasa se determina de acuerdo a los siguientes rangos del valor de producción:

- | | |
|---|----|
| • Hasta 60 millones de dólares anuales | 1% |
| • Exceso entre 60 y 120 millones de dólares anuales | 2% |
| • Exceso de 120 millones de dólares anuales | 3% |

Para el caso de los minerales cuyos precios no tengan una cotización internacional, el pago propuesto es de 1% del componente minero³⁵.

³⁵ En el caso de pequeña minería y la minería artesanal la tasa será de 0%.

La ley también menciona que la recaudación y la administración de estos pagos está a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), quien también está a cargo de establecer las formas y condiciones del pago que realicen las empresas mineras. La distribución de los recursos, que ha sido modificada el 2004 por la Ley 28323, sigue la siguiente asignación:

CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DE LAS REGALÍAS MINERAS		
%	Beneficiarios	
20%	Gobiernos locales del distrito o distritos donde se explota, de los cuales el 50% será invertido en las comunidades donde se explota el recurso natural.	Nivel local
20%	Gobiernos locales de la provincia o provincias donde se explota el recurso natural.	Nivel local
40%	Municipalidades provinciales y distritales del departamento o departamentos donde se encuentra ubicado el recurso natural.	Nivel local
15%	Gobierno regional donde se encuentra ubicado el recurso natural.	Nivel regional
5%	Universidades nacionales de los departamentos donde se ubique el recurso.	Institución

Fuente: Elaboración propia

La Ley de Regalías establece también el uso que se le deba dar a los recursos obtenidos por esta vía. En este sentido, establece que todos los recursos destinados a los gobiernos regionales y locales deben orientarse exclusivamente a gastos en obras de infraestructura que puedan articular el sector minero al desarrollo de los territorios donde se encuentran ubicados los yacimientos.

Adicionalmente, se especifica que el 50% de los recursos distribuidos entre los distritos y provincias donde está ubicada la explotación del recurso natural (20% del total), debe ser invertido en las comunidades directamente impactadas por la actividad minera.

En el caso de los recursos destinados a las universidades nacionales, se establece que deben ser orientados exclusivamente a investigaciones científicas y tecnológicas relacionadas con el sector minero.

f. FOCAM

Con la Ley 28451 se crea el Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM). Este es, básicamente, un fondo destinado al desarrollo de los departamentos donde se encuentran los principales ductos que extraen el insumo gasífero para la producción de gas. La finalidad de este fondo es destinar mayores recursos a las comunidades aledañas a la explotación del bien para preservar el medio ambiente.

El recurso proviene del 25% de las regalías provenientes de los Lotes 88 y 56, después de efectuado el pago del canon gasífero y otras deducciones.

Los recursos del FOCAM, básicamente, se destinan a los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Ica y Lima, exceptuando Lima Metropolitana, según los siguientes criterios:

- 30% para los gobiernos regionales, según criterios de población y de necesidades básicas insatisfechas, y de longitud de los ductos existentes.
- 30% para las municipalidades provinciales, según criterios de población y de necesidades básicas insatisfechas en cada provincia.
- 15% para las municipalidades distritales donde pasan los ductos, según criterios población y de necesidades básicas insatisfechas en cada distrito, y de longitud de los ductos.
- 15% para las demás municipalidades distritales, según los mismos criterios anteriores de población y necesidades básicas insatisfechas.
- 10%, en partes iguales, para las universidades públicas.

Asimismo, cabe señalar que los gobiernos regionales y locales que se benefician de este fondo deben destinar este recurso únicamente al financiamiento de proyectos de inversión pública, formulación de estudios de preinversión, capacitación y asistencia técnica y/o preservación del medio ambiente y de la ecología.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156, 164 - BREÑA
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582
NOVIEMBRE 2009 LIMA - PERÚ



Sub-Grupo de la Cooperación Internacional Descentralización y Reforma del Estado

