

# Propuestas para mejorar las finanzas subnacionales

**Por: Carlos Casas Tragodara**

## Mensajes clave

- Los Gobiernos regionales y, sobre todo, los locales, tienen más recursos que en toda su historia. Sin embargo, la paradoja es que existe un gran descontento con respecto a la descentralización.
- En los últimos años observamos una alarmante expansión y “descentralización” de la corrupción, que viene acompañada de un número elevado de pedidos de vacancia de autoridades, de consultas populares de revocatorias y de conflictos sociales violentos.
- Si queremos fortalecer el proceso de descentralización debemos considerar brindar un mayor grado de autonomía junto con mayores responsabilidades.
- El canon minero es el más importante componente del canon donde ha representado más del 50% desde el año 2004. Su mayor participación se dio entre 2007 y 2008, cuando representó el 80% del total. En los últimos años su participación ha disminuido y está cerca del 50%. El canon que ha ido aumentando permanentemente ha sido el gasífero, que de 9% en 2004 aumentó a 32% en 2013.
- Para ilustrar la disparidad que se ha generado, por ejemplo, en los distritos de San Marcos (Ancash, distrito minero) y Echarate (Cusco, distrito gasífero), el canon recibido per cápita en 2013 fue de S/. 9922 y S/. 12 155, respectivamente. Esto contrasta con lo que se recibe por persona por concepto de canon en la municipalidad de El Parco (Amazonas, departamento que no recibe canon minero, gasífero ni petrolero), donde el monto es de S/. 0,2.
- El presupuesto de la República se ha duplicado en los últimos años. Este incremento de los recursos se ha dado no por voluntad del nivel nacional, sino por factores exógenos.
- Autonomía no implica soberanía. Los Gobiernos regionales y locales no pueden saltarse el marco de las leyes nacionales. El rol rector del proceso del nivel nacional ha sido dejado de lado creyendo que la descentralización tenía una fecha de conclusión, sin entender que es un proceso constante que debe ser monitoreado permanentemente.
- Un proceso de descentralización no es un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar el nivel de vida del ciudadano, y por ende debe ser permanentemente monitoreado. Debe existir apoyo del nivel central para fortalecer este proceso, lo que fue justamente dejado de lado por el Estado peruano, que pensó que una vez que transfería competencias el proceso terminaba, y no es así. Por el contrario: allí recién empezaba.
- En el actual Gobierno es poco lo que se ha hecho por la descentralización. Al punto que ante los problemas surgidos recientemente, ningún medio de comunicación pidió opinión a la Secretaría de Descentralización.
- Si bien hay un desprestigio creciente del proceso de descentralización en donde cada vez se empiezan a escuchar voces que reclaman por una recentralización del país, creemos que nada sería más erróneo.

## I. Introducción

El proceso de descentralización que se inició en 2002 con la elección de los presidentes regionales tuvo como motivación lograr una mayor eficiencia en la provisión de bienes y servicios a la población.

Este proceso se inició con muchas esperanzas y con el apoyo tanto del Gobierno de turno y como de la mayoría de las fuerzas políticas. A su vez, los organismos multilaterales y las agencias de cooperación de distintos países colaboraron en el lanzamiento y el fortalecimiento del proceso. Sin embargo, con el transcurrir de los años han ido surgiendo una serie de problemas a nivel de algunas administraciones subnacionales. Las denuncias por corrupción, la distorsión que ha introducido el canon tanto al interior de los distritos donde se encuentran los yacimientos mineros como entre estos y el resto de circunscripciones, y la baja calidad del gasto realizado por Gobiernos regionales y locales son hechos que han sido resaltados en los últimos meses. Esto está causando un desprestigio creciente del proceso de descentralización en donde cada vez se empiezan a escuchar voces que reclaman por una recentralización del país. Creemos que nada sería más erróneo, aunque sí deban realizarse correcciones al proceso.

Justamente en estas líneas se plantean propuestas para fortalecer las finanzas públicas subnacionales y mejorar la distribución horizontal y vertical de los recursos entre distritos, provincias y departamentos.

## II. Las aristas de la descentralización

Todo proceso tiene distintos aspectos que deben evolucionar de manera armoniosa para que vaya mostrando resultados. Estos se refieren a la descentralización económica, administrativa, económica y fiscal. Esta última alude a la distribución de ingresos y gastos entre los tres niveles de Gobierno. En este aspecto se debe buscar mantener los balances fiscales de forma que los recursos que reciba una entidad subnacional alcancen para financiar sus actividades de manera oportuna y suficiente.

Recientemente, los reflectores han estado sobre el canon, debido a su aumento considerable ocasionado por el incremento del precio de los minerales que ocurrió en los últimos años. Sin embargo, debe entenderse que, si bien el canon es quizás la principal fuente de ingresos

para muchas municipalidades hoy, esto no fue siempre así y probablemente esta situación no dure para siempre. Desde el punto de vista conceptual existen diversos rubros de los ingresos subnacionales que debemos tomar en cuenta.

## III. Los impuestos subnacionales

Son ingresos propios que derivan del cobro que se efectúa a las personas que viven o realizan actividades comerciales en una jurisdicción sin la contraprestación efectiva de ningún servicio en particular. Lo recaudado debe estar orientado a financiar los bienes públicos locales o regionales que provean las municipalidades o los Gobiernos regionales.

Generalmente se aplican sobre la riqueza, específicamente a la propiedad. El caso más notable es el del Impuesto Predial que cobran las municipalidades distritales y el Impuesto al Patrimonio Vehicular que es recaudado por las municipalidades provinciales. Los Gobiernos regionales no tienen asignado ningún impuesto en el Perú.

### 1. Los cargos a usuarios

En este caso están las tasas y las contribuciones. Desde el punto de vista conceptual estos pagos proceden por la contraprestación de un servicio específico, que puede ser individualizado. En el Perú tenemos que las municipalidades recaudan recursos por los trámites que se realizan ante ellas y los servicios que prestan como los arbitrios, el recojo de los residuos sólidos, las licencias de funcionamiento, etc. De igual manera sucede con los Gobiernos regionales que cobran algunas tasas, pero en mucho menor medida que las municipalidades. Esto constituye un ingreso propio, al igual que los impuestos.

### 2. Las transferencias

Desde el punto de vista conceptual, las transferencias buscan equipar la capacidad fiscal de los distintos Gobiernos subnacionales. En muchos casos, las municipalidades y los Gobiernos regionales no cuentan con todos los recursos necesarios para financiar su funcionamiento, por lo que reciben transferencias desde el Gobierno nacional para equiparar sus capacidades y disminuir el desequilibrio vertical —asimetría de ingresos y gastos que existe entre niveles de Gobierno— que pudiera presentarse.

Existen distintos tipos de transferencias y diversas clasificaciones. Una de las más utilizadas está referida a si son

condicionadas o no. Esto se refiere a que si su utilización está destinada a un fin específico o no. En el Perú existen varios conceptos de transferencias, pero históricamente el más importante es el Fondo de Compensación Municipal (Foncomun), cuyos recursos provienen del Impuesto de Promoción Municipal que cobra el Gobierno nacional junto con el Impuesto General a las Ventas (IGV)<sup>1</sup>. Esta transferencia está asociada a la actividad económica, dado que si esta aumenta, la recaudación de este tipo de impuestos también lo hará. Dado el crecimiento observado en los últimos años, esta fuente de ingresos de las municipalidades se ha incrementado considerablemente. Es una transferencia no condicionada.

La otra transferencia importante es el canon, y es la que más ha crecido en los últimos años. Estos recursos en su gran mayoría se obtienen del 50% del pago del Impuesto a la Renta de las empresas que realizan algunas actividades económicas<sup>2</sup>. Estas transferencias dependen, por tanto, de las utilidades que dichas firmas generen en sus respectivas actividades. El canon más importante es el minero, dado el fuerte crecimiento de esta actividad impulsado por el incremento del precio de los minerales en los últimos diez años. Este tipo de transferencia presenta, por tanto, una alta volatilidad.

El canon es, además, una transferencia condicionada, debido a que solo puede utilizarse en proyectos de inversión o en la operación y el mantenimiento de las obras de infraestructura construidas.

### 3. El endeudamiento

Implica recibir dinero en adelanto para cubrir gastos de los Gobiernos regionales y locales básicamente para gasto de inversión. Esto conlleva la generación de obligaciones a futuro.

Este tipo de operaciones pueden contar con el aval del Estado o no. En el primer caso implica que se debe

cumplir con los requisitos de los sistemas de inversión pública central, así como el sistema de endeudamiento. Estos controles son muy estrictos y se han establecido para evitar situaciones de fuerte endeudamiento que pueda poner en peligro la solvencia de la municipalidad o del Gobierno regional.

Asimismo existen reglas fiscales<sup>3</sup> aplicables a los Gobiernos subnacionales que buscan mantener bajo control los niveles de deuda. En la actualidad existen dos mecanismos de endeudamiento que pueden utilizar las municipalidades: el adelanto de Foncomun por parte del Banco de la Nación y el de obras por impuestos, que también se aplica a los Gobiernos regionales y las universidades públicas<sup>4</sup>. El endeudamiento con el sistema financiero es relativamente escaso y solo lo realizan municipalidades urbanas con ingresos propios considerables. La emisión de bonos es incipiente y ha sido realizada únicamente por la Municipalidad Metropolitana de Lima.

## IV. Algunos hechos estilizados de las finanzas subnacionales

Tratar de abordar todos los aspectos de la problemática de las finanzas subnacionales escapa a los alcances de esta nota de política. Por ello nos centraremos en algunas cifras que ilustren las principales características del esquema de descentralización fiscal.

Para 2014, el presupuesto de la República está asignado de la siguiente manera: 63% está en manos del nivel nacional, 20% en manos de las municipalidades y 17% corresponde a los Gobiernos regionales.

Mientras que en 2007 el Gobierno nacional tuvo una participación dentro del gasto de 68%, para 2013 esta cifra era de 59%. Esto implica que ha aumentado la participación de los niveles subnacionales en el gasto total, lo que contrasta con la opinión vertida por autoridades regio-

1. La tasa que pagamos cuando adquirimos un bien o servicio es de 18% y generalmente la asociamos al Impuesto General a las Ventas (IGV), pero en verdad es 2% de Impuesto de Promoción Municipal y 16% del IGV verdadero. La suma de ambos nos da el 18% que se suele interpretar como IGV.
2. Estas industrias son generalmente extractivas. La más importante es la minería, de donde se deriva el canon minero. Sin embargo, tenemos cinco tipos adicionales de canon: pesquero, gasífero, hidroenergético, forestal y petrolero. En este último la fuente de recursos no es el Impuesto a la Renta pagado por las empresas, sino las regalías que están asociadas a los contratos de concesión petrolera.
3. Las reglas fiscales se entienden como límites cuantitativos al crecimiento y stock de deuda, crecimiento del gasto o ratio deuda con respecto a los ingresos totales. Asimismo, a nivel nacional, implican límites al déficit fiscal que puede generarse cada año.
4. En este caso, una empresa privada financia una obra de infraestructura para una municipalidad, gobierno regional o universidad pública. Esta inversión realizada por la empresa es reconocida como un pago de impuestos por adelantado por lo cual se recibe un certificado por parte del Ministerio de Economía y Finanzas. Las empresas pueden utilizar estos títulos para el pago del impuesto a la renta en el futuro. Dado que el Estado deja de percibir recursos en el futuro, le cobra a la municipalidad hasta en diez años descontando como máximo el 30% de lo que reciben por canon y algunas otras transferencias.

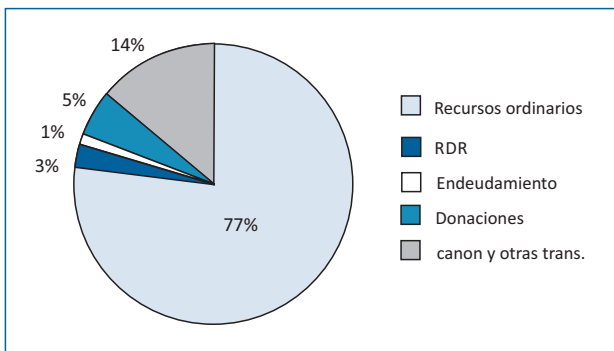
nales y locales sobre que el presupuesto se está centralizando. Sin embargo, siempre las cifras de los Gobiernos regionales debemos tomarlas con cuidado dado que no tienen autonomía sobre una proporción considerable de sus gastos.

Si miramos la composición del gasto más en detalle vale la pena detenerse en el gasto de inversión. Existe todo un debate acerca de la calidad de la inversión a nivel subnacional versus la calidad a nivel nacional. Para el año 2013 los Gobiernos regionales y locales fueron responsables de dos tercios de la inversión pública. Esto es explicado por el crecimiento del canon. Dado que estos recursos solo pueden orientarse a gasto de inversión y han venido creciendo en los últimos años, la inversión subnacional ha sido considerable.

Estos datos ilustran el grado de descentralización del gasto existente en la actualidad y explican el descontento que se manifiesta en algunas jurisdicciones donde el gasto de inversión no necesariamente responde a las necesidades de la población y se ejecuta con niveles de calidad aún no verificados. La descentralización del gasto de inversión también refleja que el nivel nacional tiene menor capacidad de llevar a cabo políticas de estabilización.

Si analizamos por separado a los Gobiernos regionales y los Gobiernos locales, veremos que la composición de sus finanzas presenta rasgos diferenciados. El siguiente gráfico nos muestra el caso de los Gobiernos regionales.

**Composición de los ingresos de los Gobiernos regionales, año 2013**



Fuente: MEF, SIAF.

Un primer hecho a resaltar es la fuerte importancia de los recursos ordinarios<sup>5</sup>, lo que evidencia la gran dependencia de las finanzas regionales de las transferencias del tesoro. De hecho, los recursos directamente recaudados solo representan el 3% del total y las transferencias entre las que se encuentra el canon representan el 14%. Es decir, el grado de autonomía financiera de los Gobiernos regionales es muy reducido. Si queremos fortalecer el proceso de descentralización debemos considerar brindar un mayor grado de autonomía junto con mayores responsabilidades.

En el caso de las finanzas de las municipalidades, la situación es diferente. En ellas, hacia 2004 la principal fuente de financiamiento era el Foncomun, seguida de cerca por los recursos directamente recaudados. Además, mientras la participación de los impuestos recaudados se ha venido reduciendo en este período, ese año el canon representaba apenas el 12,8% de los ingresos, y para 2011 había llegado al 44%, convirtiéndose en la principal fuente de ingresos de las municipalidades. Otro dato relevante es que el total de ingresos municipales en este período casi se ha cuadruplicado, y que el excesivo crecimiento del canon ha generado muchas distorsiones en las finanzas locales. Los impuestos municipales siguen representando 10% del total de ingresos, mientras que el Foncomun asciende al 19%.

Esta composición presenta una serie de riesgos. El canon es una fuente transitoria de ingresos. Ello implica que existe una alta dependencia y vulnerabilidad de las finanzas públicas locales con respecto a la evolución de los precios de los minerales. En consecuencia, existe una fuerte necesidad de diversificar las fuentes de financiamiento.

La descentralización es el reconocimiento de la heterogeneidad y, por lo tanto, no podemos suponer que todas las municipalidades son iguales y tampoco es deseable que las políticas públicas sean homogéneas en su trato a estas unidades subnacionales. Por tanto, las políticas e incentivos que puedan establecerse deben tomar en cuenta estas características. Existen algunos intentos en ciertos instrumentos como el Plan de Incentivos para la Modernización Municipal<sup>6</sup>, cuyos montos no son muy

- Los recursos ordinarios son aquellos que provienen de la recaudación de impuestos por parte del Gobierno Nacional y son aquellos que si no son ejecutados revierten al tesoro. En este caso representa las transferencias de recursos que se hacen para cubrir gastos como los pagos de planilla de profesores y profesionales de la salud que trabajan fuera de Lima.
- El Plan de Incentivos a la Modernización Municipal es una transferencia que reciben las municipalidades si cumplen con ciertas metas que se establecen a inicios de año. Se realizan dos evaluaciones anuales para verificar dicho cumplimiento y proceder a la transferencia de recursos. En este caso, el MEF ha establecido una tipología de municipalidades donde las metas son diferenciadas en función a las capacidades de las mismas. El monto de esta transferencia en 2013 ascendió a S/. 1 100 millones.

significativos como proporción del ingreso de las municipalidades, pero van en el sentido correcto y debería generalizarse el uso de su tipología.

Las transferencias por todo tipo hacia los Gobiernos locales se quintuplicaron entre 2004 y 2013. Esto significa un cambio radical en las finanzas de las municipalidades. Sin embargo, dentro de estas transferencias tenemos distintos tipos: las se categorizan dentro de lo que se llama recursos determinados<sup>7</sup> y las que responden a recursos ordinarios. Si queremos analizar en mayor detalle las dos principales transferencias, como el canon y el Foncomun, veremos que tienen características diferentes.

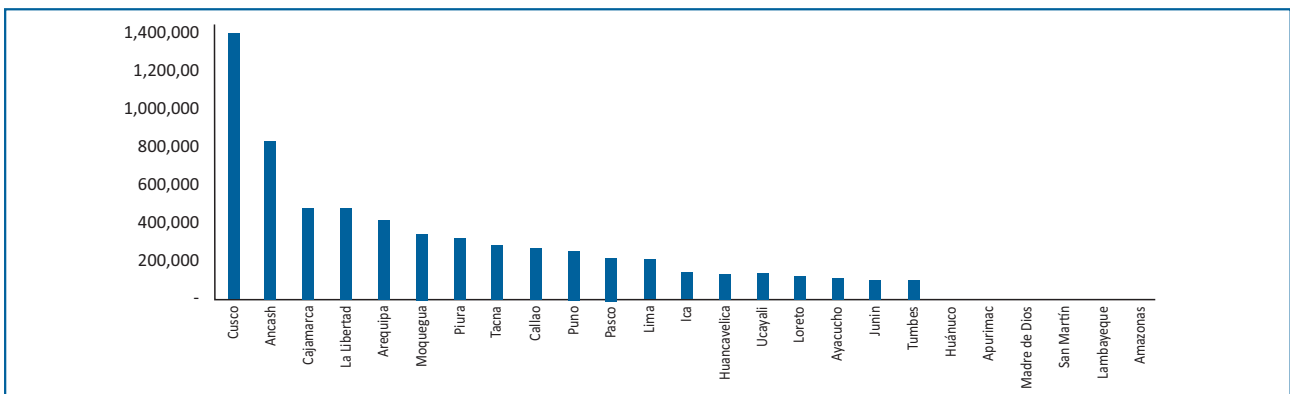
1. En 2004 el Foncomun era la principal transferencia, pero a partir de 2007 el canon se transformó en la principal transferencia y así se ha mantenido hasta la actualidad, salvo en 2009.
2. El Foncomun en todo este periodo se ha multiplicado por 2,36, mientras que el canon lo ha hecho por 9,26. Esto es explicado por el incremento considerable del precio de los minerales, lo que llevó a fuertes utilidades y a elevados montos de impuestos pagados por ellas.
3. El canon tiene una mayor volatilidad que el Foncomun, que ha crecido de manera continua pero sin mucha variación. Esta volatilidad es lo que constituye un riesgo para las finanzas municipales porque el canon es, como se ha visto, la principal fuente de ingreso de muchas municipalidades. Medidas orientadas a evitar esta volatilidad serían positivas para las finanzas municipales.

El impresionante crecimiento del canon ha generado cambios significativos en las finanzas locales y también efectos en otras esferas, como la política y la social. Por ello merece especial atención dar una mirada en profundidad a su composición y efectos.

En primer lugar, el canon minero es el más importante componente del canon: ha representado más del 50% desde 2004. Su mayor participación se dio entre 2007 y 2008, cuando equivalió al 80% del total. En los últimos años su participación está cerca del 50%. El canon que ha ido aumentando ha sido el gasífero, que de 9% en 2004 creció a 32% en 2013. El canon y el sobrecanon petrolero también aumentaron durante este período, pero su participación relativa se mantuvo constante. El resto de tipos de canon tienen una participación mínima en la actualidad.

Un elemento a discutir es el referido a que esta transferencia solo está destinada a las zonas productoras, por lo que su aplicación y crecimiento observado en los últimos años ha generado un aumento en la desbalance horizontal entre municipalidades. Como los recursos del canon van a las zonas productoras, tenemos cuatro departamentos que no reciben canon, mientras que los cinco mayores perceptores (Cusco, Moquegua, Ancash, Cajamarca y la Libertad) concentran más del 60% de estos recursos. Eso ha llevado al incremento de las disparidades entre las municipalidades. Existen casos de distritos productores que reciben el 10% del total del canon generado, lo que ha impactado dramáticamente en sus finanzas.

### Transferencias por concepto de canon por departamento



7. Los recursos determinados incluyen tanto a los impuestos locales como a las dos principales transferencias que reciben los Gobiernos locales: Foncomun y canon. Para el cálculo que se ha realizado se han excluido a los impuestos locales. Los recursos determinados se refieren a recursos que son propiedad de los Gobiernos locales debido a que una ley lo dice así (como es el caso del canon y del Foncomun) o porque lo cobra la misma municipalidad (como los impuestos). La propiedad implica que si no son gastados del todo, no van al tesoro, sino que quedan en cuentas de los Gobiernos locales. En el caso de las transferencia cuya fuente son recursos ordinarios, lo no gastado es devuelto al tesoro.

Para ilustrar la disparidad que se ha generado, por ejemplo, en los distritos de San Marcos (Ancash, distrito minero) y Echarate (Cusco, distrito gasífero), el canon recibido per cápita en 2013 fue de S/. 9922 y S/. 12 155, respectivamente. Esto contrasta con lo que se recibe por persona por concepto de canon en la municipalidad de El Parco (Amazonas, departamento que no recibe canon minero, gasífero ni petrolero), donde el monto es de S/. 0,2. El coeficiente de Gini ha disminuido a 0,6 en 2013, pero aún sigue siendo alto.

Situaciones como la descrita no son compensadas por medio de otras transferencias como el Foncomun, pese a que este debería ser un fondo de compensación. Los criterios de distribución secundaria<sup>8</sup> del canon y del Foncomun son similares: están en función de la pobreza. Esto determina que las disparidades fiscales permanezcan.

El sistema de transferencias peruano es descoordinado. Cada elemento de él tiene un dispositivo legal que lo crea y establece los criterios de distribución sin tomar en cuenta los demás componentes del sistema. Es necesario, por tanto, revisar todo el esquema de transferencias para darle un mayor sentido y que permita equiparar capacidades fiscales.

Algunos efectos del crecimiento desmedido del canon:

- Ha incrementado la desigualdad fiscal entre distritos.
- Ha generado una mayor fragmentación política.
- En algunas zonas productoras, ha originado que se abandonen las actividades económicas ancestrales para ser reemplazadas por actividades ligadas a la municipalidad.
- El incremento del canon no ha sido acompañado de un aumento de la capacidad de ejecución del gasto en las municipalidades. En consecuencia, existe mucho descontento de la población que ve que cuenta con fuertes recursos que no se materializan en nuevas obras.
- Se ha creado espacio para la corrupción. Sin embargo, sostenemos que no es una situación generalizada.
- La realización de obras de infraestructura no necesariamente cumple con estándares de calidad. No existe ninguna verificación de lo anterior.
- La distribución del ingreso de las personas se ha visto impactada de manera positiva en el corto plazo por el incremento de los precios de los minerales que lleva a mayores montos de canon. Sin embargo, este efecto es transitorio de no llevarse a cabo políticas de incremento de la productividad.

- Pereza fiscal vinculada a dejar de recaudar ingresos propios —impuestos, por ejemplo—.
- Dado que los recursos del canon solo pueden destinarse a gastos de inversión, hoy día cerca de dos tercios de la inversión pública está en manos de los Gobiernos regionales y locales.

Los Gobiernos regionales y, sobre todo, los locales, tienen más recursos que en toda su historia. Sin embargo, existe un gran descontento con respecto a la descentralización, lo cual implica sin duda una paradoja.

Para explicar esta situación debemos tomar en cuenta que el incremento de ingresos no solo se ha dado en los niveles subnacionales, sino también en el nacional: el presupuesto de la República se ha duplicado en los últimos años. En segundo lugar, este incremento se ha dado no por voluntad del nivel nacional, sino por factores exógenos. En ello, ni el Gobierno actual ni los anteriores tienen mérito alguno, salvo hacer cumplir la legislación que da origen al canon y al Foncomun, por ejemplo.

Por último, en la situación de desencanto con respecto a la descentralización que se vive actualmente el Gobierno nacional ha tenido buena parte de la responsabilidad. Un punto importante es que autonomía no implica soberanía. Los Gobiernos regionales y locales no pueden saltarse el marco de las leyes nacionales. El rol rector del proceso del nivel nacional ha sido dejado de lado creyendo que la descentralización tenía una fecha de conclusión, sin entender que es un proceso constante que debe ser monitoreado permanentemente. Un proceso de descentralización no es un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar el nivel de vida del ciudadano, para acercar el Estado a las personas. Bajo esa mirada, el Gobierno nacional no puede dejar de lado su rol rector del proceso, sobre todo si vivimos en un país unitario.

Cuando en 2003 se inició el proceso de descentralización, ya existía el Consejo Nacional de Descentralización (CND), pensado como el órgano rector donde se discutiría y supervisaría el proceso y como un medio a través del cual canalizar reclamos. Desde un inicio, estuvo integrado por un equipo que no estaba alineado con el enfoque moderno de la descentralización. El suyo fue que la descentralización implicaba planificación y nada más. Con ese error se renunció a la supervisión y se prefirió el conflicto al interior del Estado. Fue una valiosa oportunidad perdida.

Cuando en 2006 el nuevo Gobierno asumió las riendas del país, una de sus primeras medidas fue cerrar el

CND. De allí se pasó al *shock* descentralizador, que lo único que provocó fue alterar las etapas del proceso de descentralización que estaban establecidas en la Ley de Bases, y transferir competencias pensando que el proceso terminaba con ello. El CND fue reemplazado por la Secretaría de Descentralización, órgano de línea de la Presidencia del Consejo de Ministros. Esta dependencia tuvo menos peso y poco fue lo que se avanzó.

La actual administración es poco lo que ha hecho por la descentralización. Es elocuente que ningún medio de comunicación haya solicitado la opinión la Secretaría de Descentralización ante los problemas surgidos recientemente.

Por otro lado, en marzo de 2011 se creó en el MEF una Dirección General de Descentralización Fiscal y Asuntos Sociales (DGFAS), la cual tuvo una vida efímera pues fue desactivada hace muy poco.

Si se desea fortalecer el proceso es necesario hacer los cambios pertinentes pero, sobre todo, fortalecer al nivel nacional en su capacidad del rol rector y de monitoreo y supervisión si es que queremos que no se repitan los errores del pasado.

## V. Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones estas están agrupadas tomando en consideración la clasificación de ingresos mencionada al inicio de esta nota.

### 1. En cuanto a los impuestos

- Mejorar la capacidad de recaudación de los impuestos locales.
- Trabajar en diferentes frentes. Los principales impuestos hoy en día son el predial y el que se aplica al patrimonio vehicular. En el primer caso existe un serio desfase de la base imponible, dado que el impuesto se aplica a un valor de la vivienda muy diferente al valor del mercado. Estos valores referenciales que los determina el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento deben actualizarse de manera más dinámica, para que las municipalidades puedan beneficiarse tributariamente del *boom* inmobiliario.

En cuanto al impuesto al patrimonio vehicular, este se aplica solamente a los tres primeros años de uso del automóvil. Nos parece que debería ampliarse de manera indefinida, lo que también evitaría que siga creciendo el mercado de autos de segunda mano.

- En el caso de las municipalidades rurales, para mejorar la recaudación de impuesto predial es necesaria la actualización —y, en muchos casos, la creación— de un catastro que permita contar con información actualizada acerca del número y el valor de los predios urbanos y rurales en cada distrito. El financiamiento de esta actividad debería estar en manos del Gobierno nacional y luego proceder a la actualización periódica por parte de los Gobiernos locales.
- Dada la dispersión de las personas en zonas rurales, los costos de recaudación son muy altos y las municipalidades rurales distritales no cuentan con los recursos necesarios para afrontarlos. Podríamos pensar en unificar las administraciones tributarias en una sola oficina provincial de administración tributaria municipal. Asimismo, debe desterrarse la práctica de las amnistías tributarias locales que se convierten en una penalización para el buen pagador y reducen la capacidad de recaudación de las municipalidades.
- Estimar la potencial base tributaria a nivel de cada municipalidad. Una propuesta más audaz iría en el sentido de darle la potestad a las municipalidades para que fijen ellas mismas las tasas a cobrar dentro de un rango establecido por el Estado. Esto permitiría adecuar las tasas a las características del distrito y a la capacidad de pago de sus contribuyentes.
- En cuanto a los Gobiernos regionales, cederles la recaudación de un impuesto nacional. Esto no implica la creación de administraciones tributarias regionales. La recaudación seguiría en manos de la Sunat, pero lo recaudado iría a los Gobiernos regionales. Creemos que esta cesión desarrollaría la responsabilidad fiscal en los Gobiernos regionales.

### 2. En cuanto a tasas y contribuciones

- Es necesario determinar una metodología sencilla de costeo de servicios públicos que puedan aplicar las municipalidades como sustento de las tasas que se incluyan en su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), para evitar la proliferación de tasas por distintos servicios, lo que en muchos casos obstaculiza la actividad privada.
- En cuanto a las municipalidades rurales, puede permitirse a sus pobladores valorizar aportes en bienes o servicios, los cuales las comunas luego pueden vender y generar utilidades. La metodología de valorización podría estar en función del valor al cual se puede vender esos bienes o al valor de la mano de obra en la zona.

- En el caso de los Gobiernos regionales es necesario también regular el establecimiento de tasas, debido a que muchas de las Direcciones Regionales tienen ingresos que recaudan directamente, con lo que pueden estar cobrando por servicios innecesarios.

### 3. En cuanto a transferencias

- La alta dependencia de las municipalidades con respecto a las transferencias impone serios retos a cualquier esquema de descentralización fiscal. Transferencias como el canon han creado mayor desigualdad entre las municipalidades y afectado el balance fiscal horizontal. Por otro lado, las que han recibido canon cuentan con saldos de balance considerables que pueden servir como un fondo de ahorro para suavizar la trayectoria del gasto.
- El objetivo de un sistema de transferencias es igualar las capacidades fiscales, y ahora en el Perú, ello no ocurre.
- Una medida sencilla para la creación de fondos de estabilización individuales es que, cuando los ingresos por canon crezcan en más de 20% en un año, ese exceso vaya al fondo, al que se podría acudir si los ingresos por canon cayeran en la misma magnitud de un año a otro.
- Lo anterior reduciría la presión existente sobre todas las instituciones del Estado de querer gastar más sin fijarse en la calidad del mismo. Los ratios de ejecución se calculan dividiendo el gasto ejecutado entre el presupuesto total, que incluye lo no gastado en períodos anteriores. Si los excedentes se trasladan a cuentas individuales, se reduce el denominador y mejorarán los ratios de ejecución.
- Un tema adicional es la conformación de un fondo solidario de las propias municipalidades que reciben canon per cápita por encima de un límite vinculado a la línea de pobreza. Este debería repartirse entre aquellas que no tienen acceso al canon y cuyos porcentajes de población en pobreza extrema están por encima de un umbral que debe ser alto. Dentro de un proceso de descentralización, tanto los mecanismos de equidad vertical como horizontal deben desarrollarse de manera consistente, con el fin de evitar el crecimiento de la desigualdad en el país.
- Reestructuración del Foncomun y los recursos adicionales que se vayan transfiriendo a las municipalidades de tal forma que se constituyan dos fondos: uno de equidad que asignaría los recursos en función de indicadores de pobreza por lo cual se beneficiaría a las municipalidades más débiles financieramente, y otro fondo que premie la eficiencia en la gestión y que estaría en función de indicadores de eficiencia administrativa y tributaria.

- Con el tiempo también podrían introducirse mecanismos de igualación horizontal en otro tipo de recursos como el caso de la renta de aduanas o el Fondo de Camisea. Pero para ello es importante pensar en una campaña de sensibilización a nivel de las autoridades locales y nacionales con el fin de crear las condiciones para introducir los cambios acá presentados.
- El Programa de Incentivos para la Modernización Municipal ha mostrado ser un buen instrumento para generar comportamientos en las municipalidades que coincidan con las prioridades nacionales. Esto busca alinear iniciativas en torno a los programas presupuestales. Sin embargo, debe evitarse la proliferación de objetivos, dado que si los recursos no aumentan y se imponen más condiciones, el incentivo para lograr las metas que se establezcan se irá reduciendo en la medida que los recursos que se obtengan por meta sean menores.
- En la medida que se profundicen mecanismos de emisión de bonos ambientales por captura de carbono dentro del marco del Protocolo de Kioto, los ingresos que se obtengan por dicha fuente podrían ser asignados a las municipalidades ubicadas en Áreas Naturales Protegidas. Esta asignación estaría en función a la contribución marginal de cada municipalidad a este servicio ambiental.

### 4. En cuanto al endeudamiento

- En el caso de las municipalidades rurales se pueden introducir mecanismos que permitan disminuir el costo del crédito, como consolidar deudas de varias municipalidades y todas ser garantes del resto cuando se pide 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 y que tome en cuenta todos los ingresos generados, no solo el Foncomun recibido. Esto serviría de estímulo para que se cree una mayor capacidad de generación de recursos propios.
- Las reglas fiscales aplicables a las municipalidades han sido modificadas recientemente haciendo que sean más coherentes a su realidad. Sin embargo es indispensable que se haga un seguimiento y se desarrolle asistencia técnica a aquellas municipalidades que tengan que preparar sus informes



fiscales. En el MEF existe un plan en este sentido que debe contar con todo el respaldo necesario.

- Un nuevo mecanismo de endeudamiento es el de Obras por Impuestos, mediante el cual las municipalidades, los Gobiernos regionales y las universidades públicas canjean obras hoy por un descuento del canon y otras fuentes de ingresos en el futuro.

## VI. Condiciones para asegurar el logro de las propuestas planteadas

Las medidas planteadas tienen implicancias sobre la legislación actual y sobre la manera como se dirige el proceso de descentralización desde el Gobierno nacional. Como cualquier política pública, es necesario contar con una serie de medidas complementarias que permitan sensibilizar a los involucrados, mostrar sus beneficios y costos, e interesar a las autoridades acerca de la necesidad de la reforma. Entre estas medidas podemos enumerar las siguientes:

- Contar con un ejercicio profundo de estimación del costo que implica brindar los bienes y servicios públicos en cada zona del país, para tener un marco de referencia contra el cual calcular las brechas de financiamiento para cada servicio público según localidad.
- Contar con una línea de base que permita evaluar el desempeño de las municipalidades en términos administrativos, financieros y, en la medida de lo posible, de calidad de los servicios públicos. Esta propuesta es funcional a la estrategia de Presupuesto por Resultados.
- Revisar el esquema de competencias de los diferentes niveles de Gobierno. La legislación actual aún es imprecisa y deja todavía muchas superposiciones de competencias, sobre todo en las compartidas.
- Establecer mecanismos de coordinación intergubernamental más eficaces que deben verse a nivel sectorial. Esto es mucho más necesario en el caso de la PCM y el MEF.

\*\*\*\*\*

Para acceder a este texto completo y al resto de propuestas vinculadas con la descentralización en el Perú, visite: [www.agenda2014.pe](http://www.agenda2014.pe)

**Carlos Casas Tragodara.** M.A. en Economía por Georgetown University (ILADES, Chile). Licenciado en Economía por la Universidad del Pacífico. Director del Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad de la Universidad del Pacífico.