

Perú: propuesta de redistribución de los recursos del canon y regalías mineras a nivel municipal

PEDRO HERRERA CATALÁN*

RESUMEN

El estudio rediseña el sistema de transferencias intergubernamentales peruano a nivel municipal incorporando criterios de equidad horizontal y de compensación transversales en la distribución de recursos. Para dicho fin se empleó la metodología propuesta por Ahmad, Singh y Fortuna (2004), la cual plantea una fórmula para la nivelación de las transferencias a partir del cálculo de las capacidades tributarias y de las necesidades de gasto municipales. Los resultados del estudio son 5: (i) las municipalidades localizadas en regiones mineras reciben más recursos que los que debieran recibir acorde a sus capacidades fiscales y sus necesidades de gasto; (ii) los recursos que las municipalidades ubicadas en regiones mineras recibieron en exceso, ascendieron en el año 2006 a S/. 1.364,3 millones (US\$ 455 millones), monto que representa un exceso de 67,5%; (iii) cuando se implementa una reforma integral del sistema de transferencias intergubernamentales, la totalidad de recursos que las municipalidades de regiones mineras reciben en exceso, son absorbidas por los municipios de regiones no mineras; (iv) la dispersión de la distribución interregional de recursos municipales se reduce progresivamente en cada una de las tres etapas de la reforma propuesta; (v) para reformar el sistema de transferencias peruano no se requieren recursos adicionales, únicamente voluntad política. El documento concluye estableciendo cuatro lineamientos para la adopción de una reforma del sistema de transferencias intergubernamentales peruano.

Palabras clave: transferencias intergubernamentales, nivelación de transferencias, equidad horizontal, compensación transversal.

ABSTRACT

In this study the Peruvian intergovernmental transfer system was re-designed taking into consideration both horizontal equity and transverse compensation in the distribution of resources. In doing so, the Ahmad, Singh and Fortuna (2004)'s methodology was used, the same which proposes a formula to equalize intergovernmental transfers by calculating fiscal capacities and spending requirements at the municipal level. The results of the study are 5: (i) the municipalities located at mining regions receive more resources than they should receive according to their

* Profesor del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), ppherrer@pucp.edu.pe, y consultor de la Dirección General de Economía Internacional, Competencia e Inversión Privada del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, pherrera@mef.gob.pe. Las opiniones vertidas en el presente documento son de entera responsabilidad del autor y no representan ni comprometen la posición de las instituciones a las cuales se encuentra afiliado. El autor agradece los comentarios de Jorge Rivera, funcionario del Ministerio de Economía y Finanzas y de Ángela Durán, analista del Banco de la Nación. Asimismo, agradece los comentarios realizados por diversos asistentes al XX Seminario Regional de Política Fiscal.

fiscal capacities and spending needs; (ii) the municipalities located at mining regions received S/. 1.364,3 millions (US\$ 455 millions) in excess, which represents a surplus of 67,5%; (iii) when a entire reform of the transfer system is implemented, the whole of the resources that municipalities placed at mining regions receive in excess are redistributed between non-mining municipalities; (iv) the variance of the resources inter-regional distribution declines gradually in each of the 3 stages of the proposed reform; (v) additional resources are not necessary to equalize the intergovernmental transfer system, only political will is needed. At the end, the study establishes 4 guidelines to implement a reform of the Peruvian intergovernmental transfer system.

Keywords: intergovernmental transfers, equalization transfers, horizontal equity, transverse compensation

CLASIFICACIÓN JEL: H0, H70, H77

INTRODUCCIÓN

Desde hace aproximadamente seis años el Perú goza de un crecimiento económico continuo caracterizado por el incremento de las exportaciones a niveles históricos, el aumento progresivo de la recaudación tributaria, la acumulación continua de reservas internacionales, la reducción consecutiva del déficit fiscal, etcétera, bienestar macroeconómico que sin embargo no ha permitido sentar las bases de un desarrollo regional homogéneo, sino que por el contrario ha facilitado la ampliación de las disparidades regionales¹.

Así, si bien la pobreza entre los años 2001 y 2005 se redujo de 54,8% a 48,9%, dichos niveles en regiones como Huancavelica y Cajamarca se mantuvieron prácticamente constantes, alrededor de 88% y 73%, respectivamente; y en algunas regiones como Puno y Huánuco dichos niveles incluso se incrementaron². Estas diferencias se traducen por ejemplo en los elevados déficits de infraestructura promedio que tienen las regiones antes mencionadas, 63,8%³, frente al promedio nacional que alcanza solo el 27,8%. Asimismo, en el elevado porcentaje de viviendas que no cuentan con servicios de desagüe, 53,5%⁴, frente al promedio nacional que solo es de 20%.

La pregunta que vale la pena hacer es: ¿por qué los buenos resultados macroeconómicos no se han traducido de manera uniforme a nivel regional? La respuesta de por sí es amplia y da lugar a una serie de conjeturas. Sin embargo, podría señalarse que una de las principales razones sería la inequidad de la distribución del ingreso del Estado peruano, cuyo principal instrumento, las transferencias intergubernamentales impiden avanzar

¹ En el Perú existen tres niveles de gobierno: central, regional y local (municipalidades). En adelante cuando se mencione el término «región» se está incluyendo en dicho concepto a los gobiernos regionales y a las municipales localizadas en dicha jurisdicción.

² En el primero de 77,3% a 79,2% y en el segundo de 76,6% a 77,6%, en el mismo período.

³ En servicios de agua, desagüe y alumbrado eléctrico.

⁴ Corresponsiente al déficit promedio en las dos regiones con los mayores déficit en dicho servicio: Huancavelica y Puno.

hacia un desarrollo territorial armónico y sostenible. Así, en la práctica este sistema opera sin considerar criterios de equidad horizontal, ni de compensación transversal, asignando recursos indistintamente sin considerar necesidades de gasto ni capacidades fiscales. Además, cada tipo de transferencia opera como si fueran independientes, transfiriendo algunos recursos únicamente a los gobiernos regionales (como el Fondo de Compensación Regional, FONCOR), otros solo a las municipalidades (como el Fondo de Compensación Municipal, FONCOMUN) y otros a ambos niveles de gobiernos (como el canon y las regalías), permitiendo de esta manera que algunas regiones reciban mayores recursos de los que realmente necesitan.

En los últimos tres años, esta inequidad redistributiva se ha intensificado debido al incremento de los precios de los minerales en el mercado internacional, lo cual ha incrementado las transferencias de recursos por canon y las regalías mineras (constituidas por el 50% del Impuesto a la Renta que pagan las empresas que explotan estos recursos) en las regiones que cuentan con recursos mineros, petroleros y gasíferos. Así, mientras en el período 2003-2007, las regiones de Áncash, Cusco y Cajamarca recibieron por concepto de canon y regalías, S/. 2.264, S/. 1.686 y S/. 1.502 millones, respectivamente, regiones como San Martín, Amazonas y Lambayeque recibieron conjuntamente en promedio en el mismo período solo S/. 1,2 millones por el mismo concepto. Como resultado, considerando la totalidad de transferencias distribuidas en dicho período, solo 8 de las 25 regiones del país, superaron el promedio nacional de distribución total de dichos recursos (ascendente a S/. 1.164,7 millones), siendo 3,5% el porcentaje de la región que menos recibió (Madre de Dios) respecto de la región que más transferencias recibió (Áncash).

En esta coyuntura, surge la necesidad de rediseñar el sistema de transferencias peruano en el sentido de hacerlo más eficaz y eficiente, reorientando recursos de las regiones no pobres (o menos pobres) hacia las regiones pobres. Así, la presente investigación propone un rediseño del sistema de transferencias que incorpora en su estructura criterios de equidad horizontal y de compensación transversales en la asignación de recursos. El análisis se concentró a nivel municipal debido a la importancia relativa de este nivel de gobierno en el reparto de recursos, los cuales concentran el 80% de los recursos distribuidos a nivel nacional, y además porque a nivel municipal se encuentra disponible información estadística detallada (no disponible a nivel de los gobiernos regionales), que es adecuada para la implementación metodológica.

El presente estudio se divide en seis secciones independientes de la presente introducción. En la primera sección, se describe el sistema de transferencias intergubernamentales peruano mediante el análisis de los elementos que los componen, su evolución en el tiempo y del marco normativo que lo regula. En la segunda sección, se revisa el marco teórico vinculado a la nivelación de los sistemas de transferencias intergubernamentales. En la tercera sección, se presenta la metodología para la nivelación de las transferencias propuesta por Ahmad, Singh y Fortuna (2004), que se empleará en la cuarta sección

para rediseñar el sistema de transferencias intergubernamentales. En la quinta sección se propone una reforma del sistema de transferencias intergubernamentales en tres etapas, y finalmente, en la sexta sección se concluye y se exponen cuatro lineamientos para la adopción de una reforma del sistema de transferencias intergubernamentales peruano.

1. EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES PERUANO

El sistema de transferencias peruano se compone de siete conceptos⁵:

- (1) El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)
- (2) El Fondo de Compensación Regional (FONCOR)
- (3) El Vaso de Leche
- (4) El canon (que incluye los canon minero, petrolero, hidroenergético, pesquero, forestal y gasífero)
- (5) La regalía minera
- (6) El Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM) y
- (7) La renta de aduanas

Cada una de estas transferencias se regula por un marco legal diferente y se distribuyen también sobre la base de criterios diferentes⁶. El FONCOR se asigna solo a los Gobiernos Regionales, el FONCOMUN solo a las municipalidades y las demás transferencias se asignan a ambos niveles de gobierno. En función al alcance de su distribución, las transferencias pueden ser agrupadas en dos:

- (i) TIPO I: a las cuales denominaremos *integrales*, dado que se asignan a la totalidad de los gobiernos regionales y/o municipales, según corresponda. Comprenden las transferencias (1), (2) y (3).
- (ii) TIPO II: a las cuales llamaremos *fragmentarias*, dado que se asignan solo a los gobiernos regionales y municipales que poseen recursos naturales (mineros, gasíferos y petroleros). Comprenden las transferencias de la (4) a la (7). Este tipo de transferencias a su vez puede clasificarse en dos grupos. El primero que incluye a las transferencias (4), (5) y (6) y que se asignan a los gobiernos regionales y a las municipalidades que poseen yacimientos mineros, gasíferos y petroleros, y el segundo que atañe a la transferencia (7), la cual se asigna a las municipalidades en cuyas jurisdicciones se ubican intendencias aduaneras.

Independientemente de si las transferencias corresponden al TIPO I o al TIPO II, estas se asignan bajo determinados criterios de distribución, mostrados en la tabla 1:

⁵ Se está considerando únicamente las transferencias de gasto, dejándose de lado aquellas del lado del ingreso, como son las exoneraciones tributarias que benefician a algunas regiones del país.

⁶ Véase en el anexo, el marco normativo según tipo de transferencias.

Tabla 1. Transferencias intergubernamentales según nivel de gobierno beneficiario y criterios de distribución

Transferencia	Nivel de gobierno beneficiario		Tipo de transferencia	Criterios de distribución
	Regional	Municipal		
(1) Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)		X	Tipo I	Población, tasa de mortalidad infantil, necesidades básicas insatisfechas y ruralidad 1/
(2) Fondo de Compensación Regional (FONCOR)	X		Tipo I	Pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones
(3) Vaso de Leche		X	Tipo I	Prioridad 1: (i) Niños 0-6 años; (ii) Madres gestantes y (iii) Madres en periodo de lactancia. Prioridad 2: (i) niños de 7 a 13 años, (ii) ancianos y (iii) afectados por tuberculosis
(4) Canon 2/	X	X	Tipo II	Población y necesidades básicas insatisfechas (pobreza).
(5) Regalía minera	X	X	Tipo II	Población y necesidades básicas insatisfechas (pobreza).
(6) Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM) 3/	X	X	Tipo II	Población, necesidades básicas insatisfechas y la longitud de los ductos principales que transportan los hidrocarburos de los Lotes 88 y 56 del Gas de Camisea.
(7) Renta de aduanas 4/	X	X	Tipo II	Población, extensión territorial y número de órganos de cada municipios.

1/. Adicionalmente se establece un mecanismo de ajuste para que ningún municipio reciba mensualmente menos de 8 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) (la cual actualmente asciende a S/. 3500).

2/. Incluye los canon minero, petrolero, hidroenergético, pesquero, forestal y gasífero.

3/. Incluye a los Gobiernos Regionales y Locales de los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Ica y Lima. Excluye a Lima Metropolitana, que equivalen aproximadamente a US\$ 1160).

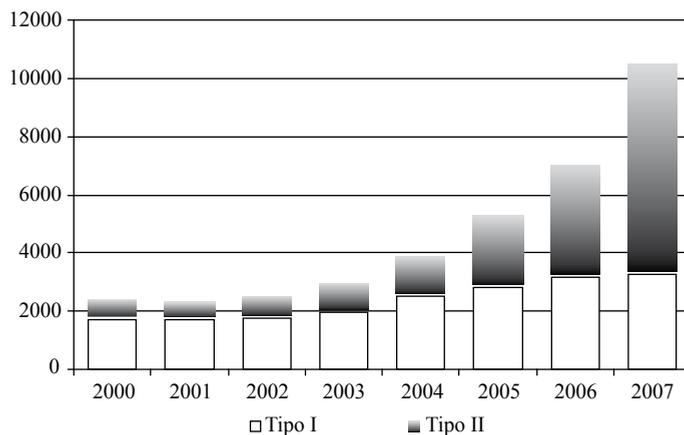
4/. Los beneficiarios son las provincias y distritos donde existen y funcionan aduanas marítimas, aéreas, postales, lacustres y terrestres. A nivel regional solo recibe recursos por este concepto el Gobierno Regional del Callao.

Fuente: Marco normativo peruano de las transferencias intergubernamentales. Véase el detalle en el anexo 1.

Tal como se observa en la tabla 1 para la distribución de las transferencias a nivel regional y municipal, se emplean diversos criterios de distribución que van desde los convencionales como el de población y de necesidades básicas insatisfechas, pasando por indicadores de especificidad relativa, como el de tasa de mortalidad infantil y de ruralidad, hasta llegar a aquellos que se vinculan a la gestión gubernamental como los de aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño.

En este aparente panorama de equidad en el cual los recursos públicos se asignan sobre la base de indicadores de distribución (algunos más coherentes que otros) podría pensarse que no cabría lugar a una distribución heterogénea de recursos. Sin embargo, debido al exorbitante incremento de los precios de los minerales en el mercado internacional, las transferencias del TIPO II, en el período 2000-2007, han crecido mucho más que las del TIPO I (1.046% versus 89%), y como las primeras son de carácter fragmentario, pues se asignan solo a aquellas jurisdicciones que cuentan con recursos naturales, han generado una inequitativa distribución interregional de recursos.

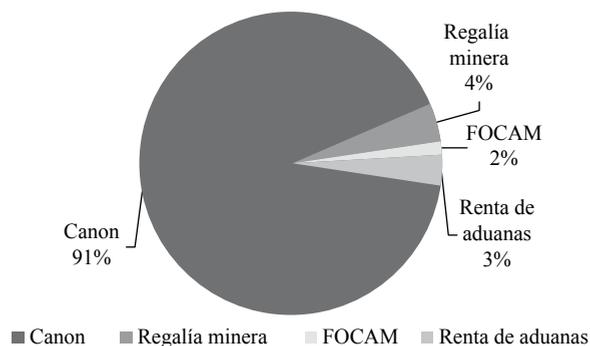
Gráfico 1. Evolución de las transferencias intergubernamentales según TIPO I y II: 2000-2007 (millones de soles)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

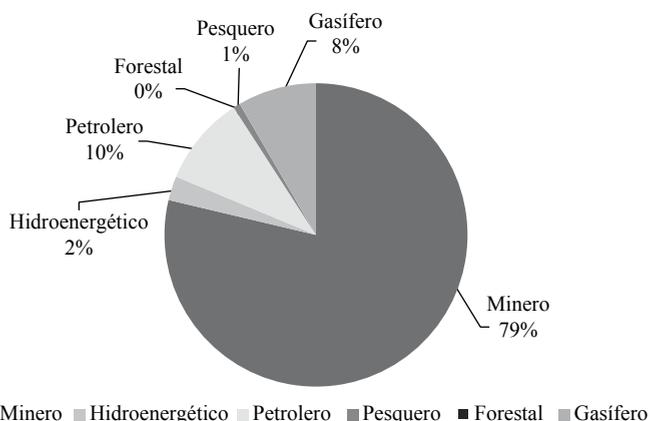
Vale la pena diferenciar los componentes que conforman las transferencias del TIPO II. Así, tal y como muestra el gráfico 2, estas transferencias se conforman casi en su totalidad (91%) por las del canon, estando el 9% restante distribuido entre las regalías mineras, el FOCAM y la renta de aduanas. Ahora bien, dentro de los diversos tipos de canon es el minero el que explica el 79%, siguiéndole en importancia relativa el canon petrolero (10%), el gasífero (8%), y el 3% restante se encuentra distribuido entre los canon hidroenergético, pesquero y forestal (ver gráfico 3).

Gráfico 2. Composición de las transferencias intergubernamentales del TIPO II, 2007



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Gráfico 3. Composición de las transferencias del canon según TIPO, 2007



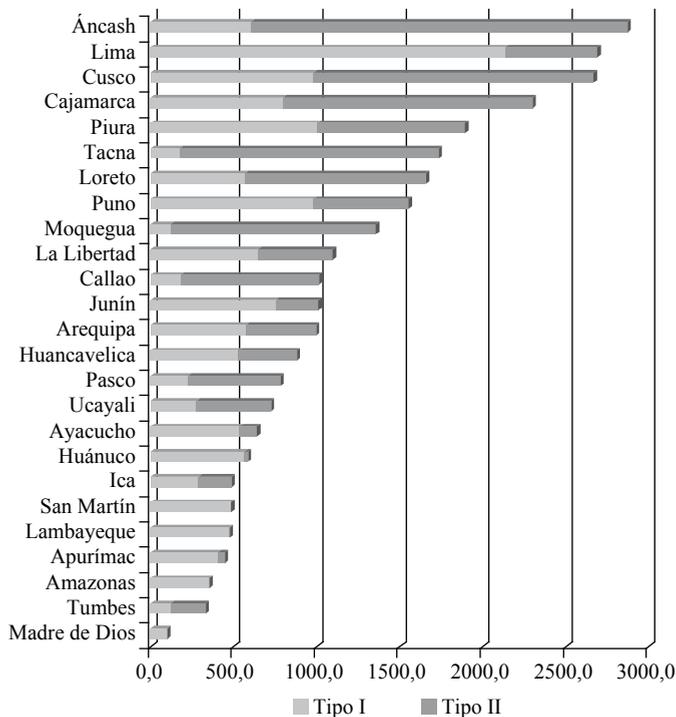
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

De este análisis se desprende que las transferencias intergubernamentales han crecido en los últimos años impulsadas por las transferencias del TIPO II, las cuales a su vez han sido estimuladas por los recursos del canon minero. En la actualidad, esta situación se ha configurado un escenario espacial dicotómico caracterizado por: (i) regiones que cuentan con yacimientos mineros y por lo tanto también con grandes montos de dinero y (ii) regiones que no cuentan con yacimientos ni con recursos monetarios. Esta situación se aprecia en el gráfico 4, en la cual las regiones⁷ que más recursos han recibido durante el período 2003-2007 corresponden justamente a aquellas que cuentan con yacimientos mineros, petroleros y gasíferos⁸.

⁷ Cabe recordar que a nivel regional se está considerando lo recibido tanto por los gobiernos regionales como por las municipalidades.

⁸ Con excepción de Lima, la cual al ser la capital del país concentra mayormente transferencias del TIPO I.

Gráfico 4. Transferencias intergubernamentales según TIPO I y II por regiones, 2003-2007

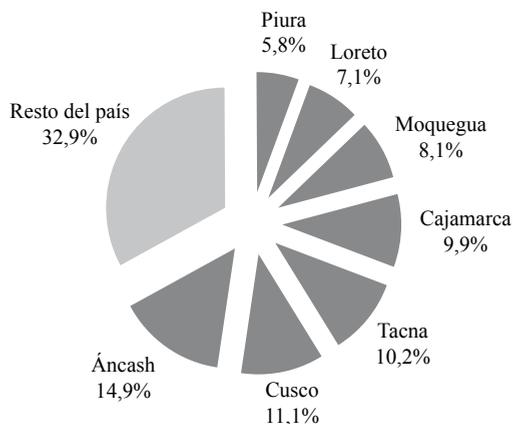


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Destaca la región Áncash que cuenta con minas de cobre y zinc, la región Cusco que posee lotes de gas natural, la región Cajamarca que posee minas de oro, la región Piura que posee lotes de petróleo y la región Tacna que posee minas de cobre. Todas estas regiones en conjunto recibieron durante el período 2003-2007 por las transferencias del TIPO II, S/. 7.896 millones, mientras que regiones como Amazonas, Madre de Dios, Lambayeque y San Martín, recibieron en conjunto por el mismo concepto, solo S/. 7,5 millones. Esta concentración regional de recursos es más notoria si se considera la distribución regional de las transferencias del TIPO II, tal como se muestra el gráfico 5. Así es posible observar que únicamente 7 regiones (Áncash, Cusco, Tacna, Cajamarca, Moquegua, Loreto y Piura) concentran el 67,1% de las transferencias del TIPO II, estando el 32,9% restante distribuido entre las 18 otras regiones del país. De otro lado, considerando en el análisis, indicadores de pobreza, precisamente el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)⁹ se muestra que estas siete regiones solo concentran el 26,6% de la población pobre del país, estando el 73,4% restantes localizadas en las restantes 18 regiones (ver gráfico 6).

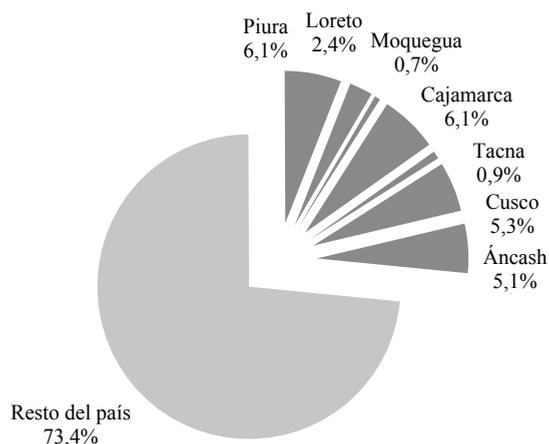
⁹ Se está considerando el indicador NBI 1, el cual muestra el porcentaje de la población que cuenta con una NBI.

Gráfico 5. Porcentaje de distribución de las transferencias intergubernamentales del TIPO II según regiones, 2003-2007



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

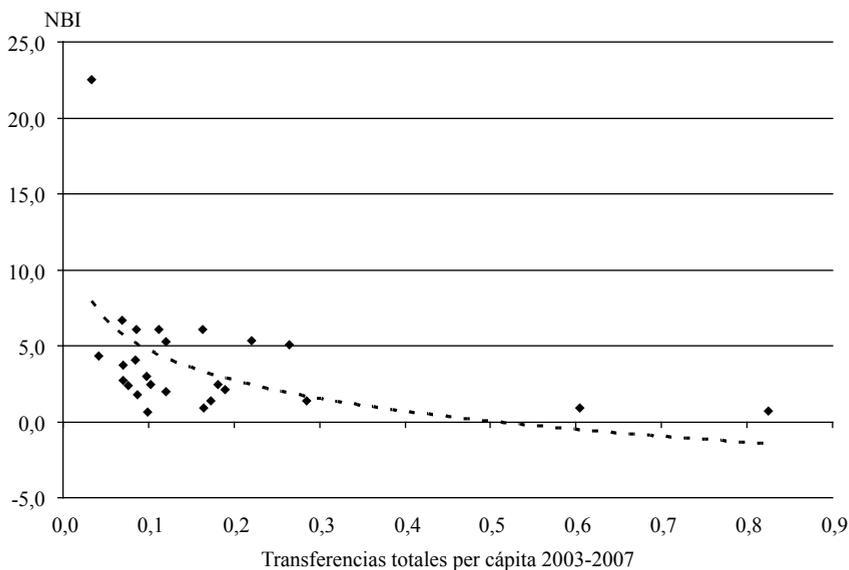
Gráfico 6. Pobreza por región respecto a la pobreza del país



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Finalmente, el gráfico 7 muestra una clara relación negativa entre el nivel de pobreza (aproximada por las NBI) y los recursos transferidos en el período 2003-2007. Como conclusión se tiene que «se asignan menos recursos a las regiones más pobres» o lo que es lo mismo, «más recursos a las regiones menos pobres», lo cual evidencia la ineficaz e ineficiente política del gobierno en la distribución de recursos a nivel intergubernamental, que resalta la necesidad de rediseñar el sistema de transferencias intergubernamentales peruano.

Gráfico 7. Transferencias intergubernamentales totales per cápita 2003-2007 y necesidades básicas insatisfechas (NBI)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

2. MARCO TEÓRICO

La «equidad horizontal» se define como la condición de que todas las personas pertenecientes a una misma nación tengan la posibilidad de un bienestar económico que no dependa del lugar donde vivan (Bird 2000a). La ausencia de este tipo de equidad se caracteriza por una situación en la cual una determinada región está imposibilitada de financiar los gastos de su competencia y por lo tanto se ve obligada a reducir la calidad de la provisión de bienes y servicios públicos, o simplemente deja de proveerlos. Se generan así desequilibrios en la distribución de la renta al interior de una nación, dado que los pobladores de una jurisdicción pobre pagarán más por un servicio público que lo que pagaría en una jurisdicción no pobre, generándose además incentivos de flujos migratorios hacia regiones ricas (o no pobres), lo cual distorsiona la asignación de recursos en la economía (Oates 1972).

Los gobiernos frecuentemente han empleado el instrumento de las transferencias intergubernamentales para reducir las inequidades horizontales fiscales, con la finalidad de asegurar que los ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales sean aproximadamente iguales. Esta «nivelación fiscal» considera diversas variables, entre las cuales se encuentran las necesidades de gasto y las capacidades fiscales. La primera hace referencia a los requerimientos de gasto para cumplir con las funciones de su competencia, y la

segunda a la capacidad de una determinada jurisdicción de recaudar recursos propios acorde a la base tributaria que dispone (Ahmad y Craig 1997).

Cabe mencionar que una nivelación basada únicamente en necesidades de gasto, ignora la capacidad de recaudación de recursos propios, por lo que un sistema de transferencias basado solo en esta variable asignaría más recursos a jurisdicciones con mayores necesidades de gasto y menores capacidades fiscales, creando así incentivos perversos para el relajamiento de las capacidades de recaudación subnacionales. De otro lado, una nivelación de las transferencias basada solo en capacidades de recaudación, podría ser deficiente, estando su éxito en función de la estructura tributaria del país correspondiente¹⁰. Para evitar este tipo de deficiencias es recomendable considerar tanto criterios de capacidad fiscal como de necesidades de gasto en el diseño de los sistemas de transferencias intergubernamentales (Ahmad y Craig 1997; Ahmad y Searle 2005). Según Bird y Smart (2002), estos tipos de sistemas son más atractivos dado que los recursos que se transfieren podrían condicionarse a mantener un determinado nivel de servicio público preestablecido, incrementando de esta manera la eficacia del sistema¹¹.

Según Bird y Smart (2002) en la práctica, la implementación de los sistemas de transferencias intergubernamentales requiere poner atención en tres aspectos: (i) el monto a ser distribuido, (ii) la forma como se distribuyen dichos recursos, y (iii) las condiciones para el gasto de los recursos transferidos. El primer aspecto resalta la importancia de la estabilidad y la flexibilidad de los recursos del sistema, dado que ante fuertes fluctuaciones (hacia arriba o hacia abajo) podrían generarse inequidades sustanciales¹². En ese sentido, la flexibilidad del sistema es un elemento importante para poder corregir dichas deficiencias.

De otro lado, respecto a la forma como se asignan los recursos, en la literatura existe un amplio consenso que un buen sistema de transferencias es aquel que distribuye recursos

¹⁰ Así por ejemplo, si la autoridad central de un país es la que establece los niveles impositivos en los otros niveles de gobierno, la capacidad fiscal de estos últimos estaría supeditada a los niveles de las tasas impositivas establecidas por la autoridad central, por lo que la verdadera capacidad de recaudación subnacional podría no ser conocida. De otro lado, en países en los cuales existen esquemas de coparticipación de impuestos, la capacidad fiscal subnacional podría tener incentivos a ser reducida. Además esta podría ser difícil de ser calculada dado que se encuentra enmarcada habitualmente en un sistema complejo.

¹¹ Sin embargo, los autores señalan que estos sistemas no están exentos de deficiencias dado que no consideran los diferenciales de los costos en la provisión de servicios (la información sobre los precios habitualmente no se encuentra disponible). Además, pueden generarse efectos indeseables, dado que los gobiernos subnacionales podrían incrementar sus tasas impositivas por encima de los niveles considerados adecuados por la autoridad tributaria nacional, generando migraciones interjurisdiccionales que reducen sus bases tributarias, obteniendo así mayores transferencias de recursos (Smart 1998).

¹² La magnitud de dichas distorsiones dependerá de si el sistema se compone por un porcentaje de los ingresos del Gobierno Central, de un porcentaje de los impuestos nacionales, o si procede de un esquema de coparticipación de impuestos. Además, dependerá de si este porcentaje es fijo, variable o se determina acorde a bandas preestablecidas.

sobre la base de fórmulas establecidas¹³. Ingredientes esenciales en dichas fórmulas son las necesidades de gasto y las capacidades para generar recursos propios, variables que pueden aproximarse por el tamaño de población y el tipo de jurisdicción en el primer caso, así como por las tasas impositivas estándar en el segundo caso. En este último es recomendable considerar además, los diferenciales en los niveles de ingresos subnacionales según áreas o regiones geográficas, para lo cual los precios de los servicios provistos localmente debieran estar disponibles¹⁴.

El tercer aspecto en la implementación de los sistemas de transferencias intergubernamentales involucra definir si las transferencias deben ser condicionadas o de libre disponibilidad. Según Bird y Fiszbein (1998), un esquema de transferencias condicionadas es preferible en contextos en los cuales los servicios nacionales de tipo sensible (como los de educación y salud, por ejemplo) son provistos por los gobiernos subnacionales. Además, porque introducen elementos de responsabilidad, compromiso y participación de parte de estos niveles de gobierno para el cumplimiento de los objetivos establecidos. En países que han desarrollado procesos de descentralización, los esquemas de transferencias condicionadas son deseables dado que permiten asegurar los estándares de los servicios públicos que existían previos a la asignación de competencias y funciones. Se introduce así la noción de «indicadores de desempeño» para medir la efectividad y la calidad del gasto de los recursos que se transfieren, los cuales debieran servir además para establecer un sistema de premios y castigos para la asignación de las transferencias, en el cual los gobiernos subnacionales que gasten mejor, obtengan mayores competencias y al mismo tiempo mayores recursos para la provisión de bienes y servicios públicos (Herrera y Francke 2007).

Finalmente, y en lo que atañe a la efectividad de los sistemas de transferencias intergubernamentales, cabe indicar que esta será elevada o reducida, dependiendo de los incentivos que el propio sistema genere. Así, según lo señalado por Bird y Smart (2001), lo que realmente importa no es la operatividad del sistema en sí mismo, sino la medida en la que cumple con sus objetivos de política, respecto a eficiencia, equidad y estabilidad macroeconómica. Esto se relaciona intrínsecamente no solamente con el diseño del sistema de transferencias, sino también con el entorno en el cual este opera vinculado a la institucionalidad, el marco normativo y regulatorio, el grado de coerción social, la capacidad técnica existente, etc.; los cuales definen finalmente la efectividad de los sistemas de transferencias.

¹³ Bird y Smart (2002) resaltan la necesidad de que esas fórmulas sean transparentes y al mismo tiempo sencillas, comprensibles y además en la medida de lo posible, predecibles.

¹⁴ Esta consideración es importante porque por ejemplo una jurisdicción localizada en una geografía accidentada incurrirá en mayores gastos para alcanzar una misma calidad de bien o servicio que una jurisdicción ubicada en lugares de mayor accesibilidad.

3. EL MODELO

En esta sección se establece la metodología para la nivelación de las transferencias intergubernamentales. Al respecto, la literatura (véase, Shah 1994; Boadway, Hobson y Mochida 2000; Ahmad y Craig 1997; y Ahmad y Searle 2005) señala la existencia de cuatro tipos de fórmulas, las cuales se basan en:

- capacidades de recaudación de ingresos
- indicadores de necesidades de gastos
- niveles de transferencias per cápita
- capacidades de recaudación y de necesidades de gasto

Siguiendo a Ahmad y Searle (2005) y a Wiesner (1992), el diseño de un sistema de transferencias intergubernamentales debe considerar no solo las necesidades de gasto, sino también las potencialidades y debilidades de recaudación. Así, el cuarto tipo de fórmula para la nivelación de transferencias a nivel subnacional resulta ser el más adecuado, siendo posible aproximarlos por la metodología propuesta por Ahmad, Singh y Fortuna (2004), la cual plantea la siguiente fórmula:

$$TR_i = C_i - N_i + TRE_i \quad (1)$$

Donde:

TR_i : las transferencias asignadas por el Gobierno Central al i – *ésimo* gobierno subnacional.

N_i : representan las necesidades de gasto del i – *ésimo* gobierno subnacional.

C_i : constituyen las capacidades de recaudación del i – *ésimo* gobierno subnacional.

TRE_i : son transferencias asignadas para propósitos específicos al i – *ésimo* gobierno subnacional.

De esta manera, esta fórmula establece que las transferencias del Gobierno Central cubrirán la diferencia entre las capacidades de recaudación y las necesidades de gasto de cada gobierno subnacional, para asegurar que una jurisdicción con un esfuerzo fiscal determinado pueda proveer un nivel estándar de servicios públicos.

Sin embargo, dado que la totalidad de las transferencias disponibles pueden ser mayores o menores que la suma de los requerimientos de recursos ($\sum_i TR_i$), para compatibilizar ambos componentes, debe ajustarse el tamaño de estas últimas acorde al monto de las transferencias disponibles. Así, siendo TT el monto de las transferencias totales (disponibles), la transferencia asignada al i – *th* gobierno subnacional, será:

$$TRA_i = (TT / \sum_i TR_i) TR_i \quad (2)$$

Donde:

TRA_i : son las transferencias disponibles asignadas al gobierno subnacional i .

TT : es el monto de transferencias disponibles en el Gobierno Central.

TR_i : son las transferencias asignadas por el Gobierno Central a los gobiernos subnacionales calculadas por la ecuación (1).

3.1. CÁLCULO DE LAS CAPACIDADES FISCALES O TRIBUTARIAS

La primera parte de la metodología comprende la medición de las capacidades fiscales. Este concepto se ha definido en la literatura como «la habilidad de una jurisdicción para incrementar sus recursos propios» (Barro 1986) o en la línea de lo definido por Ferguson y Ladd (1986) como «el máximo monto de ingresos que una jurisdicción podría incrementar a partir de su base impositiva potencial». En ese sentido, la capacidad fiscal de un gobierno subnacional puede definirse como un concepto que integra ambas definiciones: la cantidad de ingresos que podrían ser incrementados si dicho gobierno recauda la totalidad de su base tributaria con un esfuerzo impositivo estándar. La fórmula para su cálculo es como sigue:

$$C_i = \sum_j B_{ij} t_j \quad (3)$$

Donde:

C_i : es la capacidad fiscal del i – *ésimo* gobierno subnacional.

B_{ij} : es la j – *ésima* base impositiva vincula al i – *ésimo* gobierno subnacional.

t_j : es la tasa de la j – *ésima* base impositiva.

3.2. CÁLCULO DE LAS NECESIDADES DE GASTO

El cálculo de las necesidades de gasto subnacional, constituye la segunda parte de la metodología para la nivelación de las transferencias. El método estándar divide el gasto total en diversas categorías de gasto (educación, salud, administración, transporte, etc.) y a partir de las cuales se estiman para cada una de estas, sus correspondientes necesidades de gasto a partir del cálculo de diversas fórmulas, en las cuales se consideran principalmente variables de índole socioeconómica (población, pobreza, urbanidad, entre otras).

Para el gobierno subnacional i , considerando j categorías de gasto, las necesidades de gasto subnacionales (NG) pueden calcularse por la siguiente fórmula:

$$NG_{ij} = \gamma_j \times GT \left[\sum_{z=1}^n \sigma_z \text{var}_{iz} \right] \quad (4)$$

Donde:

NG_{ij} : es la necesidad de gasto en la categoría j del gobierno subnacional i .

γ_j : es el ponderador del gasto de la categoría j , calculado como la participación de la categoría j en el gasto total (GT).

GT : es el gasto total.

var_{iz} : son las z variables socioeconómicas correspondientes a cada gobierno subnacional i .

σ_z : es el peso otorgado a cada una de las z variables socioeconómicas, con $0 < \sigma_z \leq 1$.

El componente $(\gamma_j \times GT)$ representa el gasto en la categoría j para la totalidad de gobiernos subnacionales analizados, es decir, el gasto disponible a nivel subnacional en dicha categoría.

De otro lado, el componente entre corchetes $\left[\sum_{z=1}^n \sigma_z \text{var}_{iz} \right]$ indica las características socioeconómicas de cada gobierno subnacional. Así el producto de ambos componentes indica cuales son las necesidades de gasto de cada gobierno subnacional en cada una de las categorías correspondientes, acorde a sus características socioeconómicas¹⁵.

Finalmente, sumando las necesidades de gasto de todas las categorías analizadas se obtiene la necesidad de gasto total para el gobierno subnacional i , la cual se expresa como:

$$NGTOTAL_i = \sum NG_{ij} \quad (5)$$

Donde:

$NGTOTAL_i$: es la necesidad de gasto para el gobierno subnacional i .

NG_{ij} : es la necesidad de gasto en la categoría j para el gobierno subnacional i .

4. REDISEÑANDO EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES PERUANO

En esta sección se presentan los resultados de la estimación del modelo presentado en la sección anterior. Al respecto es importante hacer las siguientes consideraciones:

- (i) El análisis se ha realizado a nivel municipal debido a la importancia relativa de este nivel de gobierno en el reparto de recursos, los cuales concentran el 80% de los recursos distribuidos a nivel nacional; y además porque a nivel municipal se encuentra disponible información estadística detallada (no disponible a nivel de los gobiernos regionales), que es adecuada para la implementación metodológica.
- (ii) El término «gobierno subnacional» señalado en la presentación metodológica (sección anterior), corresponderá en la presente sección al nivel de gobierno municipal¹⁶.

¹⁵ Un tema de debate que surge de la aplicación de esta metodología es la ponderación o peso (σ_z) que se le asigna a cada una de las variables socioeconómicas en la estimación de las necesidades de gasto, dado que estos habitualmente han sido asignados ad hoc. Esta deficiencia podría superarse mediante la estimación de participaciones específicas acorde análisis factoriales o de sensibilidades. Al respecto véase por ejemplo Kirk (1995).

¹⁶ Si bien una forma completa de trabajar la nivelación del sistema de transferencias intergubernamentales sería considerando además a los gobiernos regionales, actualmente la información estadística de estos niveles de gobierno requerida para la implementación metodológica, no se encuentra disponible. Sucede que los gobiernos regionales actualmente no poseen competencias de recaudación de impuestos por lo que no es posible estimar sus capacidades fiscales. Tal como se señalará más adelante, para estos niveles de gobierno es recomendable explorar otros tipos de fórmulas para la nivelación de las transferencias intergubernamentales.

- (iii) Como mínimo, existen dos formas de nivelar transferencias intergubernamentales: la primera que considera la totalidad de transferencias existentes y la segunda que considera únicamente a un grupo de estas. Al respecto, si bien un análisis del primer tipo sería el adecuado dado que otorgaría mayor transparencia y predictibilidad a la distribución de las transferencias intergubernamentales, esta alternativa es políticamente inviable en el Perú dado que involucraría la reforma de transferencias de carácter universal¹⁷, por lo que en este estudio se ha ensayado una nivelación del segundo tipo, en la cual se han considerado solo a las transferencias de TIPO II (aquellas de índole fragmentario), las cuales justamente son las que mayor distorsión le han implantado al sistema de transferencias peruano en los últimos años¹⁸.
- (iv) La información estadística empleada corresponde al año 2006 y abarca a la totalidad de municipalidades del país (1.833 municipalidades).

¹⁷ Aquellas transferencias de TIPO I asignadas a la totalidad de gobiernos regionales y municipales del país.

¹⁸ Este tipo de fórmula de nivelación de transferencias va en línea con los últimos intentos de reforma del sistema de transferencias en el país. En los últimos años se han realizado varios intentos de modificaciones al sistema de transferencias peruano en lo que atañe a las transferencias relacionadas al canon y regalías mineras. El primero se plasmó en un Proyecto de Decreto Supremo propuesto por el Poder Ejecutivo en el cual se propuso asignar a las municipalidades y gobiernos regionales solo un porcentaje de las transferencias que le correspondían, depositando el saldo en una cuenta bancaria que podía ser empleado por las correspondientes jurisdicciones cuando las transferencias reduzcan sus niveles. El proyecto fue presentado en el Congreso de la República pero finalmente no fue aprobado. El segundo intento se plasmó en el Proyecto de Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público para el año fiscal 2007 en el cual se planteó reducir del 50% al 40% de la renta minera, la asignación de recursos del canon minero. El tercer intento se realizó mediante el Proyecto de Ley 1702 propuesto por el Poder Ejecutivo, el cual planeó modificar la distribución del canon minero en el sentido de asignar el 35% de dichos recursos a las poblaciones que habitan en las áreas de influencia minera. Cabe señalar que actualmente en el Congreso de la República se encuentran para ser debatidas, una serie de iniciativas legislativas que involucran modificaciones en el marco legal de las transferencias del canon y regalías mineras, gasíferas y petroleras. Estas iniciativas se han concentrado sobre todo en ampliar el alcance de los beneficiarios de dichos recursos, así como en modificar el empleo de los mismos. Así por ejemplo dentro del primer grupo se encuentra el Proyecto de Ley 2019, que plantea modificar la Ley de Canon referente a ampliar dicho beneficio a los Institutos Superiores Tecnológicos Públicos; el Proyecto de Ley 2015, que propone disponer que hasta el 20% de los ingresos del canon y sobre canon para destinarlo a proyectos y programas de protección del medio ambiente; y el Proyecto de Ley 1976, el cual propone modificar la Ley de Canon, referente a que los gobiernos regionales entreguen el 20% del total percibido por canon a las universidades públicas e institutos superiores públicos. Dentro del segundo grupo de normas se encuentran por ejemplo el Proyecto de Ley 1921, que propone una nueva distribución del canon petróleo y gas en los departamentos de Tumbes y Piura y el Proyecto de Ley 1825, que propone incrementar el sobre canon petrolero del 2,5% al 5% para inversiones socioproductivas en los distritos fronterizos y cocaleros de la Región Ucayali.

4.1. LAS CAPACIDADES FISCALES MUNICIPALES

Dado que para el cálculo de las capacidades fiscales municipales se requiere de información específica sobre bases impositivas, la cual solo está disponible para algunas municipalidades del país (la mayoría de estas pertenecientes a Lima Metropolitana, capital del país), y para determinadas municipalidades provinciales; en el presente estudio las capacidades fiscales se aproximaron de manera indirecta empleando como proxy de la base impositiva municipal, el PBI regional¹⁹ ²⁰. Así, se calcularon las capacidades fiscales municipales a partir de la ecuación (3) de la sección 3.1, en el cual la tasa impositiva fue estimada mediante una regresión lineal de los impuestos municipales y el PBI regional, utilizándose para ello un modelo tipo Tobit²¹. En tabla 2 se muestran los resultados de las capacidades fiscales municipales agrupadas por región, así como las tasas impositivas actuales y estimadas²².

Como puede apreciarse en la tabla anterior, los cálculos de las capacidades fiscales municipales se han realizado considerando la tasa impositiva efectiva promedio nacional de 0,22% en lugar de considerar la tasa impositiva efectiva (actual), con la finalidad de asegurar que las municipalidades localizadas en regiones con alto esfuerzo fiscal (como Lima-Callao y La Libertad, por ejemplo) no sean penalizadas por una transferencia menor y que aquellas ubicadas en regiones con bajo esfuerzo fiscal (como Moquegua, Áncash y Pasco, por ejemplo) no sean premiadas con una mayor transferencia²³.

¹⁹ En la literatura las capacidades fiscales han sido aproximadas indirectamente por los siguientes métodos: (i) el PBI regional, (ii) el ingreso personal o disponible de los residentes en una región, (iii) las ventas regionales y (iv) variables macroeconómicas regionales (World Bank 2000 y Yilmaz *et al.* 2002). Según Bird y Smart (2002) es preferible aproximar las capacidades fiscales a partir de variables agregadas como el nivel de ingreso per cápita o el PBI regional, dado que lo que se desea estimar es la habilidad de un gobierno subnacional para incrementar sus ingresos tributarios, para lo cual estas variables constituyen una buena aproximación.

²⁰ Precisamente se empleó el Valor Agregado Bruto (VAB), el cual se define como el PBI antes del pago de impuestos y de los derechos a la importación.

²¹ Esto dado que la variable dependiente, la recaudación municipal (agregada por región), resultó ser censurada. Una variable es censurada cuando su función de distribución es una mezcla entre una distribución continua y otra discreta, lo cual genera una acumulación de probabilidad en el punto de censura.

²² Las regiones de Lima y Callao fueron tratadas de manera conjunta. Esto debido a que las estadísticas oficiales consideran la variable PBI (VAB) para ambas regiones en una sola cifra. Así, el análisis se ha realizado sobre la base de 24 regiones, donde las regiones de Lima y Callao han sido consideradas como una sola.

²³ Es decir, si la tasa impositiva efectiva municipal (agregada por región) es mayor que el promedio nacional, las transferencias que reciben no disminuyen y si la tasa impositiva municipal (agregada por región) es menor que la del promedio nacional, las transferencias que reciben no aumentan. Este tipo de consideraciones para el cálculo de las capacidades fiscales a nivel subnacional han sido realizadas por Ahmad, Singh y Fortuna (2004), Ahmad y Searle (2005) y Bird y Smart (2002).

Tabla 2. Capacidades fiscales y tasas impositivas municipales según regiones

Región	Ingresos tributarios (millones de soles)			Tasa impositiva (%)		
	Actual	Capacidad fiscal	Diferencia	Actual	Promedio nacional (Estimado)	Diferencia
Amazonas	1,38	3,27	-1,89	0,09	0,22	-0,13
Áncash	9,65	32,77	-23,12	0,06	0,22	-0,16
Apurímac	0,95	2,78	-1,83	0,08	0,22	-0,15
Arequipa	36,06	31,19	4,87	0,25	0,22	0,03
Ayacucho	2,22	5,18	-2,96	0,09	0,22	-0,13
Cajamarca	7,30	18,90	-11,61	0,08	0,22	-0,14
Cusco	12,96	18,82	-5,86	0,15	0,22	-0,07
Huancavelica	2,05	5,67	-3,63	0,08	0,22	-0,14
Huánuco	3,09	5,78	-2,69	0,12	0,22	-0,10
Ica	17,58	15,95	1,63	0,24	0,22	0,02
Junín	22,31	20,41	1,90	0,24	0,22	0,02
La Libertad	33,90	28,84	5,06	0,26	0,22	0,04
Lambayeque	17,94	15,24	2,69	0,26	0,22	0,04
Lima y Callao	488,15	295,07	193,09	0,36	0,22	0,14
Loreto	6,94	13,81	-6,87	0,11	0,22	-0,11
Madre de Dios	1,23	2,55	-1,32	0,11	0,22	-0,11
Moquegua	4,27	13,35	-9,09	0,07	0,22	-0,15
Pasco	1,70	10,97	-9,28	0,03	0,22	-0,19
Piura	19,54	29,53	-10,00	0,15	0,22	-0,07
Puno	5,32	12,73	-7,41	0,09	0,22	-0,13
San Martín	4,14	6,77	-2,63	0,13	0,22	-0,09
Tacna	7,15	10,13	-2,98	0,16	0,22	-0,06
Tumbes	2,64	2,96	-0,32	0,20	0,22	-0,02
Ucayali	3,47	6,14	-2,66	0,12	0,22	-0,10
Total	711,90	608,83	103,07			
Promedio	29,66	25,37	4,29	0,15	0,22	-0,07
Std. Dev.	98,17	58,22	40,67	0,08	0,00	0,08
Min	0,95	2,55	-23,12	0,03	0,22	-0,19
Max	488,15	295,07	193,09	0,36	0,22	0,14

* Los impuestos municipales incluyen la recaudación por (i) Al patrimonio, (ii) A la producción y consumo, (iii) Otros.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

4.2. LAS NECESIDADES DE GASTO MUNICIPALES

En esta parte se calcularán las necesidades de gasto municipales según región a partir de la metodología presentada en la sección 3.2. Para ello, se dividirá el gasto total municipal en siete categorías²⁴:

²⁴ Las cuales corresponden a las empleadas por la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas para la elaboración del Presupuesto de la República. Cabe señalar que las seis primeras categorías concentran aproximadamente el 92% del gasto total municipal.

- (1) Administración y planeamiento
- (2) Transporte
- (3) Salud y saneamiento
- (4) Protección y previsión social
- (5) Educación y cultura
- (6) Vivienda y desarrollo urbano
- (7) Otros²⁵

Para cada una de estas siete categorías de gasto municipal se estimarán sus correspondientes necesidades a partir de la estimación de diversas fórmulas, en las cuales se considerarán las variables socioeconómicas mostradas en la siguiente tabla:

Tabla 3. Variables socioeconómicas que explican las necesidades de gasto municipal según categoría

Categoría de gasto	Variables		Pesos
	Descripción	Notación	
(1) Administración y planeamiento	. % de población respecto al total nacional	<i>pob</i>	0,5
	. % de población urbana	<i>urb</i>	0,5
(2) Transporte	. % de población respecto al total nacional	<i>pob</i>	0,5
	. % superficie de territorio respecto al total nacional	<i>terr</i>	0,5
(3) Salud y saneamiento	. % de población con al menos 1 NBI	<i>NBI 1</i>	0,3
	. Tasa de desnutrición crónica	<i>TDC</i>	0,3
	. Tasa de mortalidad infantil	<i>TMI</i>	0,3
(4) Protección y previsión social	. % de población mayor a 65 años respecto al total nacional	<i>pob > 65</i>	0,3
	. % de población con al menos 1 NBI	<i>NBI 1</i>	0,3
	. % de población urbana	<i>urb</i>	0,3
(5) Educación y cultura	. % de población de 7-13 años respecto al total nacional	<i>pob7 – 13</i>	0,5
	. % de población rural	<i>rural</i>	0,5
(6) Vivienda y desarrollo urbano	. % superficie de territorio respecto al total nacional	<i>terr</i>	0,5
	. % de población urbana	<i>urb</i>	0,5
(7) Otros*	. % de población respecto al total nacional	<i>pob</i>	1

* Incluye las funciones (i) agraria; (ii) energía y recursos minerales; (iii) industria, comercio y servicios; y (iv) pesca.

Fuente: Elaboración propia

²⁵ La función «Otros» incluye cuatro funciones: (i) agraria; (ii) energía y recursos minerales; (iii) industria, comercio y servicios y (iv) pesca.

En ese sentido, las necesidades de gasto municipal total corresponderán a la suma de las necesidades de gasto de cada una de estas siete categorías. La columna de la derecha corresponde a los pesos asignados a cada una de las variables socioeconómicas según categoría de gasto municipal²⁶. A continuación se seguirán tres pasos para la estimación de las necesidades de gasto municipal agregado por región:

- Cálculo de la participación de cada categoría de gasto respecto al gasto total
- Cálculo de las necesidades de gasto según cada categoría de gasto
- Cálculo de las necesidades totales de gasto municipal según región

4.2.1. Cálculo de la participación de cada categoría de gasto respecto al gasto total

Se empleó el gasto municipal del año 2006 para calcular las participaciones de cada una de las siete categorías de gasto respecto al gasto total. Estas participaciones (ponderadores) indican el gasto disponible según categoría, las cuales se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 4. Participación del gasto funcional municipal según categoría de gasto

Categoría de gasto	Gasto (millones de nuevos soles)	Participación %
(1) Administración y planeamiento	2671,0	33,99
(2) Transporte	1340,2	17,06
(3) Salud y saneamiento	1182,8	15,05
(4) Protección y previsión social	1042,2	13,26
(5) Educación y cultura	675,2	8,59
(6) Vivienda y desarrollo urbano	298,7	3,80
(7) Otros	648,0	8,25
Total	7858,1	100,00

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

4.2.2. Cálculo de las necesidades de gasto según cada una de las categorías de gasto definidas

El siguiente paso consistió en estimar las necesidades de gasto en cada una de estas categorías, empleando para ello las variables socioeconómicas establecidas en la tabla 3. Así, para cada categoría de gasto j (con j = administración y planeamiento; transporte; salud y saneamiento; etc.) se establecerá una fórmula para el cálculo de las

²⁶ Cabe mencionar que estos pesos han sido asignados ad hoc. Un análisis más adecuado podría considerar dichos pesos según la sensibilidad de cada una de las variables establecidas con la finalidad de resaltar su importancia relativa.

necesidades de gasto municipal i (NG_{ij}), donde los correspondientes ponderadores (γ_j) corresponderán a la participación de cada función de gasto en el gasto total, las cuales se establecen en la última columna de la tabla 4.

Tabla 5. Fórmulas para el cálculo de las necesidades de gasto municipal según categorías

Gasto por categoría j (G_j)	Ponderador por categoría de gasto j (γ_j)	Fórmula Necesidad de gasto por municipio i según categoría j (NG_{ij})
(1) Administración y planeamiento (G_{adm})	$\gamma_{adm} = 33,99$	$NG_{i,adm} = \gamma_{adm} \times GT [0,5 pob_i + 0,5urb_i]$
(2) Transporte (G_{trans})	$\gamma_{trans} = 17,06$	$NG_{i,trans} = \gamma_{trans} \times GT [0,5 pob_i + 0,5terr_i]$
(3) Salud y saneamiento (G_{sal})	$\gamma_{sal} = 15,05$	$NG_{i,sal} = \gamma_{sal} \times GT [0,3NBI1_i + 0,3TDC_i + 0,3TMI_i]$
(4) Protección y previsión social (G_{soc})	$\gamma_{soc} = 13,26$	$NG_{i,soc} = \gamma_{soc} \times GT [0,3pob > 65_i + 0,3NBI1_i + 0,3urb_i]$
(5) Educación y cultura (G_{edu})	$\gamma_{edu} = 8,59$	$NG_{i,edu} = \gamma_{edu} \times GT [0,5pob7 - 13_i + 0,5rural_i]$
(6) Vivienda y desarrollo urbano (G_{viv})	$\gamma_{viv} = 3,80$	$NG_{i,viv} = \gamma_{viv} \times GT [0,5terr_i + 0,5urb_i]$
(7) Otros (G_{otro})	$\gamma_{otro} = 8,25$	$NG_{i,otro} = \gamma_{otro} \times GT [1pob_i]$

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (solo para la columna Ponderador por categoría de gasto). La columna «Fórmula Necesidad de gasto por municipio según categoría» es de elaboración propia.

Sobre la base de estas fórmulas, se calcularon las necesidades según categoría de gasto municipal agregadas por regiones, las cuales se presentan en la tabla 6.

Tabla 6. Gasto municipal actual y requerido según regiones y categorías de gasto
(millones de soles)

Región	(1) Administración y planeamiento		(2) Transporte		(3) Salud y saneamiento		(4) Protección y previsión social		(5) Educación y cultura		(6) Vivienda y desarrollo urbano		(7) Otros	
	Actual	Requerido	Actual	Requerido	Actual	Requerido	Actual	Requerido	Actual	Requerido	Actual	Requerido	Actual	Requerido
Amazonas	41,6	31,0	11,1	30,6	9,2	24,4	13,6	13,1	7,1	17,8	2,2	5,8	7,3	9,7
Áncash	102,0	98,6	64,1	45,6	52,5	56,5	31,3	46,3	50,8	33,9	21,4	9,2	43,2	25,9
Apurímac	45,2	34,2	12,4	21,7	5,7	33,8	20,4	18,5	13,1	18,8	4,4	3,9	9,5	10,4
Arequipa	109,0	128,0	49,5	62,1	52,3	38,3	40,2	49,4	31,1	18,0	8,4	15,3	15,1	28,0
Ayacucho	55,3	56,7	26,0	39,0	22,4	46,4	25,7	26,5	15,5	23,1	5,3	7,9	22,5	15,5
Cajamarca	127,0	95,9	101,0	52,3	57,5	87,9	63,8	46,3	62,7	69,3	9,0	6,8	52,2	33,7
Cusco	155,0	100,9	124,0	67,5	77,9	81,9	53,3	44,1	94,7	45,3	26,3	13,0	105,5	28,8
Huancavelica	56,5	32,1	28,9	23,0	24,3	41,3	23,9	15,8	27,5	23,2	6,9	3,6	19,3	11,1
Huánuco	51,8	58,3	16,5	38,1	16,1	46,1	26,5	21,9	16,7	33,4	4,1	6,6	8,7	18,2
Ica	52,1	75,0	23,6	28,3	24,4	27,7	16,5	33,1	9,8	11,9	6,2	7,0	4,3	16,6
Junín	101,0	110,2	36,2	52,3	33,6	72,2	39,2	48,4	30,3	35,0	11,8	11,0	13,2	28,2
La Libertad	103,0	157,0	52,6	52,7	37,1	70,0	46,1	65,1	21,5	40,0	8,7	11,8	24,2	38,1
Lambayeque	67,8	113,5	15,0	35,1	34,5	45,4	31,2	44,6	3,2	25,6	2,4	8,2	8,0	26,8
Lima y Callao	924,0	1018,9	373,7	238,8	466,7	205,4	344,7	357,1	58,2	100,7	101,0	68,9	28,8	213,2
Loreto	113,0	83,2	38,7	215,7	40,4	46,7	44,5	25,3	23,2	29,9	7,2	47,3	19,1	21,8
Madre de Dios	11,6	9,6	2,3	47,2	2,0	5,1	2,6	3,9	0,9	2,8	1,2	10,5	1,2	2,4
Moquegua	55,3	17,2	59,1	12,3	35,5	5,5	18,8	7,3	29,8	2,9	8,9	2,9	73,6	3,9
Pasco	29,2	24,9	18,6	20,0	17,8	15,9	15,2	10,3	21,1	8,9	6,3	4,2	16,2	6,6
Piura	162,0	164,4	83,7	60,2	78,7	83,3	72,0	62,6	43,0	43,7	15,5	13,3	28,8	40,1
Puno	112,0	103,9	56,9	66,9	27,8	79,7	42,3	47,5	54,0	49,7	16,9	12,3	61,0	30,8
San Martín	60,4	63,8	17,9	44,0	15,9	32,5	17,2	23,3	6,3	21,8	3,4	9,3	6,3	16,6
Tacna	72,9	31,4	80,2	15,5	26,1	8,0	22,5	10,5	37,5	4,3	12,4	3,8	66,5	6,8
Tumbes	20,4	21,8	18,5	7,4	9,7	8,0	11,1	8,2	7,8	3,4	5,0	1,9	6,5	4,8
Ucayali	42,1	40,5	29,2	63,9	14,8	20,6	19,8	13,0	9,2	11,8	3,9	14,2	7,1	10,0
Total	2671,0	2671,0	1340,2	1340,2	1182,8	1182,8	1042,2	1042,2	675,2	675,2	298,7	298,7	648,0	648,0

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (solo para la columna «actual» de los 7 ítems considerados). La columna requerida es de elaboración propia.

4.2.3. Cálculo de las necesidades totales de gasto municipal según región

A partir de la agregación de las necesidades de gasto municipal, según categoría, se obtuvo las necesidades de gasto totales municipales, las cuales fueron agregadas por regiones. Estas se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 7. Necesidades de gasto totales municipales según regiones
(millones de soles)

Región	Gasto actual	Necesidad de gasto	Exceso / defecto
Cusco	637,1	381,6	255,5
Tacna	318,1	80,4	237,7
Moquegua	280,9	52,0	229,0
Lima y Callao	2296,8	2203,0	93,8
Cajamarca	473,5	392,3	81,2
Áncash	365,4	316,1	49,4
Huancavelica	187,4	150,2	37,2
Pasco	124,3	90,9	33,5
Tumbes	79,0	55,4	23,6
Piura	483,9	467,7	16,2
Puno	371,1	390,9	-19,8
Apurímac	110,8	141,2	-30,4
Arequipa	305,4	339,0	-33,7
Amazonas	92,1	132,3	-40,2
Ayacucho	172,7	215,0	-42,3
Ucayali	126,1	174,0	-47,9
Madre de Dios	21,9	81,6	-59,7
Ica	136,9	199,6	-62,7
Huánuco	140,3	222,5	-82,1
San Martín	127,5	211,4	-83,9
Junín	264,9	357,3	-92,5
Lambayeque	162,1	299,3	-137,2
La Libertad	293,4	434,7	-141,3
Loreto	286,5	469,9	-183,4
Total	7858,1	7858,1	0,0
Promedio	327,4	327,4	0,0
Std. Dev.	445,0	421,7	115,3
Min	21,9	52,0	-183,4
Max	2296,8	2203,0	255,5

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (solo para la columna «gasto actual»). La columna necesidad de gasto es de elaboración propia.

Los resultados indican que los gastos actuales de las municipalidades localizadas en las regiones mineras (resaltadas en negrita), exceden a los requeridos. Son los casos de las regiones Cusco, Tacna, Moquegua, Cajamarca, Áncash y Piura, las cuales actualmente concentran el 60% de las transferencias de TIPO II a nivel municipal (básicamente transferencias por canon y regalías mineras). Así, es posible afirmar entonces que las municipalidades de estas regiones reciben mayores recursos de lo que realmente debieran recibir acorde a sus necesidades de gasto.

4.3. LA ASIGNACIÓN DE TRANSFERENCIAS SOBRE LA BASE DE CAPACIDADES FISCALES Y NECESIDADES DE GASTO

Sobre la base de la ecuación (1) de la tercera sección, se estimó el monto de transferencias que deben asignarse a las municipalidades cuando se consideran capacidades tributarias y requerimientos de gastos, es decir cuando se incorporan criterios de equidad en la distribución del ingreso.

Dada la ecuación (1), $TR_i = C_i - N_i + TRE_i$, y considerando únicamente la nivelación de las transferencias del TIPO II²⁷, se define lo siguiente:

- TR_i : son las transferencias requeridas de TIPO II, las cuales son asignadas por el Gobierno Central a las municipalidades localizadas en la i - ésima región.
- N_i : representan las necesidades de gasto de las municipalidades localizadas en la i - ésima región (calculadas en la sección 4.2.3).
- C_i : constituyen las capacidades de recaudación de las municipalidades localizadas en la i - ésima región (calculadas en la sección 4.1).
- TRE_i : son transferencias de TIPO I asignadas a las municipalidades localizadas en la i - ésima región.

La tabla 8 muestra los resultados obtenidos. La columna (d) muestra las transferencias municipales requeridas según región. Sin embargo, dado que este monto, ascendente a S/. 4.497,2 millones, excede el monto nacional disponible a nivel municipal para las transferencias de TIPO II, S/. 2.636,4 millones, se empleará la ecuación (2) de la tercera sección para ajustar el monto total de transferencias requerido al monto total disponible. Este cálculo se muestra en la columna (e) de la tabla 8.

²⁷ Consideración hecha al inicio de la presente sección.

Tabla 8. Transferencias de recursos municipales requeridas y ajustadas según regiones (millones de soles)

Región	Capacidad fiscal	Necesidad de gasto	Transferencias TIPO I	Transferencias requeridas	Transferencias requeridas ajustadas
	(a)	(b)	(c)	(d)=(a)-(b)+(c)	(e)
	C_i	N_i	TRE_i	TR_i	TRA_i
Amazonas	3,3	132,3	63,5	-65,5	-38,4
Áncash	32,8	316,1	124,9	-158,4	-92,8
Apurímac	2,8	141,2	77,4	-61,0	-35,7
Arequipa	31,2	339,0	102,8	-205,0	-120,2
Ayacucho	5,2	215,0	105,6	-104,2	-61,1
Cajamarca	18,9	392,3	173,1	-200,2	-117,4
Cusco	18,8	381,6	199,6	-163,2	-95,7
Huancavelica	5,7	150,2	100,8	-43,7	-25,6
Huánuco	5,8	222,5	105,3	-111,3	-65,3
Ica	16,0	199,6	51,1	-132,6	-77,7
Junín	20,4	357,3	149,5	-187,4	-109,9
La Libertad	28,8	434,7	117,8	-288,1	-168,9
Lambayeque	15,2	299,3	94,8	-189,2	-110,9
Lima y Callao	295,1	2203,0	502,6	-1405,4	-823,9
Loreto	13,8	469,9	127,7	-328,4	-192,5
Madre de Dios	2,6	81,6	13,4	-65,6	-38,5
Moquegua	13,4	52,0	14,9	-23,7	-13,9
Pasco	11,0	90,9	35,1	-44,9	-26,3
Piura	29,5	467,7	198,2	-240,0	-140,7
Puno	12,7	390,9	211,8	-166,4	-97,5
San Martín	6,8	211,4	81,2	-123,4	-72,4
Tacna	10,1	80,4	24,9	-45,3	-26,6
Tumbes	3,0	55,4	20,0	-32,5	-19,0
Ucayali	6,1	174,0	56,0	-111,9	-65,6
Total	608,8	7858,1	2752,1	-4497,2	-2636,4

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (solo para la columna «Transferencias TIPO I»). Las demás columnas son de elaboración propia.

Finalmente, en la tabla 9 se muestra el superávit y el déficit de transferencias municipales de TIPO II según región. Las regiones (resaltadas en negrita) corresponden a regiones mineras. Los resultados muestran que existe un exceso de recursos de S/. 1.364,3 millones en las municipalidades localizadas en regiones mineras, monto que representa el 67,5% de las transferencias que estas municipalidades recibieron en el año 2006. Este porcentaje alcanza incluso el 95,3% y el 92% en las municipalidades localizadas en Moquegua y Tacna, respectivamente, lo cual indica que las municipalidades de estas regiones recibieron en exceso recursos superiores al 90%.

Tabla 9. Superávit o déficit de transferencias municipales según regiones
(millones de soles)

Región	Transferencias que deben ser asignadas (a)	Transferencias asignadas en el 2006* (b)	Déficit / superávit de transferencias (c) = (b) - (a)	% de exceso de transferencias (d)
Amazonas	38,4	0,1	-38,3	
Áncash	92,8	287,3	194,4	67,7
Apurímac	35,7	7,9	-27,9	
Arequipa	120,2	73,4	-46,7	
Ayacucho	61,1	21,5	-39,6	
Cajamarca	117,4	271,4	154,0	56,8
Cusco	95,7	349,3	253,6	72,6
Huancavelica	25,6	56,2	30,6	54,5
Huánuco	65,3	3,7	-61,6	
Ica	77,7	41,3	-36,4	
Junín	109,9	45,3	-64,5	
La Libertad	168,9	59,9	-109,0	
Lambayeque	110,9	0,0	-110,9	
Lima y Callao	823,9	185,9	-637,9	
Loreto	192,5	115,3	-77,2	
Madre de Dios	38,5	1,5	-36,9	
Moquegua	13,9	292,9	279,0	95,3
Pasco	26,3	82,6	56,3	68,2
Piura	140,7	191,5	50,9	26,6
Puno	97,5	111,2	13,7	12,3
San Martín	72,4	0,5	-71,9	
Tacna	26,6	331,2	304,7	92,0
Tumbes	19,0	46,0	27,0	58,6
Ucayali	65,6	60,2	-5,4	
Total	2636,4	2636,4	0,0	

* Transferencias del TIPO II

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (solo para la columna «Transferencias asignadas en 2006»). Las demás columnas son de elaboración propia.

5. PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES EN TRES ETAPAS

Los cálculos presentados en la sección anterior (sección 4.3) corresponden a la implementación de una reforma inmediata e integral del sistema de transferencias intergubernamentales. Sin embargo, dado que una reforma de este tipo no es factible²⁸, en la presente sección se propone una reforma gradual del sistema de transferencias intergubernamentales en tres etapas.

Etapa 1. Nivelación al 35%

En esta primera etapa se contempla una nivelación del 35% del fondo de transferencias del TIPO II. Es decir en esta etapa, el 35% de estas transferencias se asigna en función a necesidades de gasto y capacidades fiscales y el 65% restante acorde a los criterios de distribución vigentes actualmente.

Etapa 2. Nivelación al 70%

En esta etapa se contempla una nivelación del 70% de las transferencias del TIPO II. Es decir el 70% de estas transferencias se asigna en función a necesidades de gasto y capacidades fiscales y el 30% restante acorde a los criterios de distribución vigentes actualmente.

Etapa 3. Nivelación al 100%

Esta etapa contempla una nivelación del 100% de las transferencias del TIPO II. Es decir la totalidad de estas transferencias se asignan en función a necesidades de gasto y capacidades fiscales (los resultados de este escenario corresponden a los calculados en la sección 4.3).

Los resultados de esta propuesta de reforma en tres etapas se presentan en la tabla 10.

²⁸ Debido no solo a su inviabilidad política, dado que implicaría que las municipalidades de regiones que cuentan con recursos de canon (regiones ricas) dejen de percibir automáticamente los recursos que actualmente reciben en exceso; sino también por su inviabilidad técnica, dado que los municipios localizados en regiones mineras cuentan con compromisos presupuestables asumidos, que no pueden ser incumplidos inmediatamente. Un argumento adicional es que las municipalidades localizadas en regiones no mineras que recibirían recursos adicionales tendrían poco margen de maniobra para programar el gasto de estos nuevos recursos, lo cual es de particular importancia considerando que estos recursos adicionales (que provienen de las transferencias de TIPO II) deben ser gastados en proyectos de inversión pública, tal como lo establece el marco normativo vigente.

Tabla 10. Transferencias de recursos municipales acorde a las tres etapas de reforma propuesta según regiones (millones de soles)

Región	Transferencias asignadas en 2006* (a)	Etapas de reforma			Déficit/ superávit (e) = (a) - (d)
		Primera	Segunda	Tercera	
		Al 35% (b)	Al 70% (c)	Al 100% (d)	
Amazonas	0,1	13,5	26,9	38,4	-38,3
Áncash	287,3	219,2	151,2	92,8	194,4
Apurímac	7,9	17,6	27,4	35,7	-27,9
Arequipa	73,4	89,8	106,2	120,2	-46,7
Ayacucho	21,5	35,4	49,2	61,1	-39,6
Cajamarca	271,4	217,5	163,6	117,4	154,0
Cusco	349,3	260,5	171,8	95,7	253,6
Huancavelica	56,2	45,5	34,8	25,6	30,6
Huánuco	3,7	25,3	46,8	65,3	-61,6
Ica	41,3	54,0	66,8	77,7	-36,4
Junín	45,3	67,9	90,5	109,9	-64,5
La Libertad	59,9	98,0	136,2	168,9	-109,0
Lambayeque	0,0	38,9	77,7	110,9	-110,9
Lima y Callao	185,9	409,2	632,5	823,9	-637,9
Loreto	115,3	142,3	169,3	192,5	-77,2
Madre de Dios	1,5	14,5	27,4	38,5	-36,9
Moquegua	292,9	195,3	97,6	13,9	279,0
Pasco	82,6	62,9	43,2	26,3	56,3
Piura	191,5	173,7	155,9	140,7	50,9
Puno	111,2	106,4	101,6	97,5	13,7
San Martín	0,5	25,6	50,8	72,4	-71,9
Tacna	331,2	224,6	118,0	26,6	304,7
Tumbes	46,0	36,6	27,1	19,0	27,0
Ucayali	60,2	62,1	64,0	65,6	-5,4
Total	2636,4	2636,4	2636,4	2636,4	0,0

* Transferencias del TIPO II

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (solo para la columna «Transferencias asignadas en 2006»). Las demás columnas son de elaboración propia.

La columna (a) muestra los montos de transferencias del TIPO II asignadas a las municipalidades en el año 2006. De otro lado, las columnas (b), (c) y (d) muestran, respectivamente, las tres etapas de reforma propuestas: al 35%, al 70% y al 100% de las transferencias de TIPO II.

A partir de los resultados de la tabla 10 se derivan las siguientes conclusiones:

- (i) Cuando se implementa una reforma gradual del sistema de transferencias, los recursos que se transfieren a las municipalidades localizadas en regiones mineras (resaltadas en negrita), se reducen progresivamente. Por el contrario, las municipalidades localizadas en regiones no mineras incrementan sus recursos.
- (ii) En la primera y segunda etapa de la reforma, el superávit de recursos de las municipalidades localizadas en regiones mineras (mostradas con signo positivo en la columna e) son absorbidos progresivamente por los municipios de las regiones no mineras.

- (iii) En la tercera etapa de la reforma, la totalidad de recursos que las municipalidades localizadas en regiones mineras reciben en exceso, son asignadas a las municipalidades localizadas en regiones no mineras.
- (iv) El costo fiscal de la reforma propuesta es cero (véase el final de la columna e de la tabla 10), lo que implica que no es necesario recursos adicionales para una reforma del sistema de transferencias intergubernamentales (dado que estos son reasignados de manera equitativa), sino únicamente voluntad política.

Finalmente, en la tabla 11 se muestran las transferencias per cápita de las tres etapas de reforma propuesta.

Tabla 11. Transferencias de recursos municipales acorde a las tres etapas de reforma establecidas según regiones (soles por persona)

Región	Transferencias asignadas en 2006* (a)	Etapas de reforma		
		Primera	Segunda	Tercera
		Al 35% (b)	Al 70% (c)	Al 100% (d)
Amazonas	0,3	33,2	66,2	94,4
Áncash	264,4	201,8	139,1	85,4
Apurímac	18,0	40,3	62,6	81,8
Arequipa	62,6	76,6	90,5	102,5
Ayacucho	33,1	54,4	75,7	93,9
Cajamarca	192,2	154,0	115,8	83,1
Cusco	289,0	215,5	142,1	79,2
Huancavelica	121,4	98,2	75,1	55,3
Huánuco	4,9	33,2	61,5	85,8
Ica	59,4	77,7	96,0	111,8
Junín	38,3	57,4	76,5	92,9
La Libertad	37,5	61,4	85,3	105,8
Lambayeque	0,0	34,6	69,2	98,8
Lima y Callao	20,7	45,5	70,3	91,6
Loreto	126,0	155,5	185,0	210,3
Madre de Dios	15,2	142,4	269,6	378,6
Moquegua	1784,9	1189,8	594,7	84,6
Pasco	300,9	229,1	157,3	95,8
Piura	114,0	103,4	92,8	83,7
Puno	86,2	82,5	78,8	75,6
San Martín	0,7	36,9	73,1	104,1
Tacna	1154,9	783,1	411,4	92,7
Tumbes	228,5	181,6	134,7	94,5
Ucayali	143,7	148,2	152,8	156,7
Promedio	212,4	176,5	140,7	109,9
Std. Dev.	409,4	263,9	124,8	64,5
Mín	0,0	33,2	61,5	55,3
Max	1784,9	1189,8	594,7	378,6

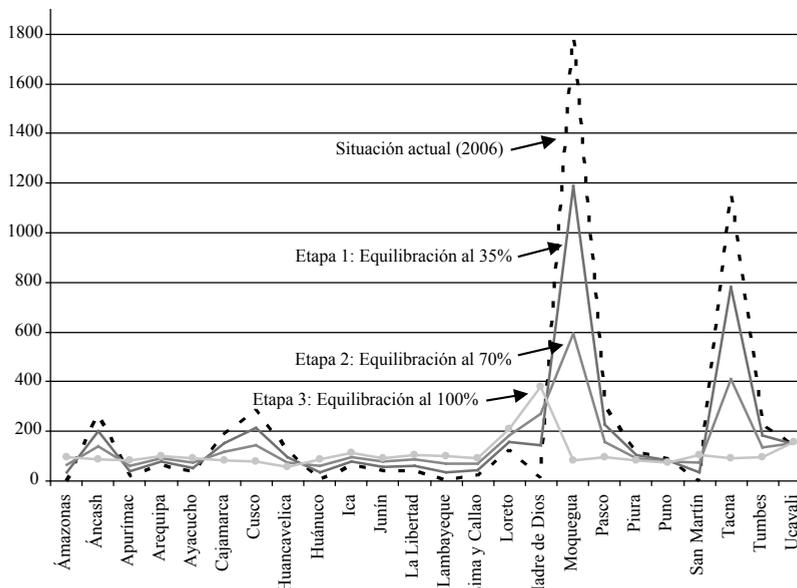
* Transferencias del TIPO II

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (solo para la columna «Transferencias asignadas en 2006»). Las demás columnas son de elaboración propia.

En términos per cápita las municipalidades de regiones mineras (resaltadas en **negrita**) reducen progresivamente sus recursos a lo largo de las tres etapas de la reforma establecidas, mientras que aquellas localizadas en regiones no mineras los incrementan gradualmente. Destacan los casos de los municipios de las regiones mineras de Moquegua y Tacna, cuyas transferencias per cápita, en la etapa 3 de la reforma, representaron solo el 4,7% y el 8%, respectivamente, del monto que estas perciben actualmente. De otro lado, cabe mencionar también los casos de los municipios localizados en las regiones de Lambayeque, Amazonas y San Martín, los cuales son los que se benefician mayormente de una nivelación integral del sistema de transferencias, de forma que obtienen en la última etapa de la reforma una transferencia per cápita conjunta de S/. 297,3, cuando actualmente solo reciben en conjunto S/. 1 por persona.

La dispersión de la distribución interregional de las transferencias también se reduce a medida que se implementa la reforma propuesta. Así mientras que en el año 2006, esta ascendió a 409,4%, se reduce a 263,9% y a 124,8%, respectivamente, en la primera y segunda etapa de la reforma. En la tercera etapa de la reforma, la dispersión asciende a 64,5%, la cual corresponde a un «escenario deseable de asignación de transferencias», es decir cuando estas se asignan totalmente bajo criterios de recaudación fiscal y necesidades de gasto municipales. En este escenario, los recursos liberados por las regiones ricas (mineras) son absorbidos en su totalidad por las regiones pobres (no mineras), se produce así una reasignación equitativa de los recursos municipales entre regiones (véase el gráfico 8).

Gráfico 8. Reacomposición del sistema de transferencias a nivel municipal acorde a las tres etapas de reforma (soles por persona)



Fuente: Elaboración propia

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En el Perú las transferencias intergubernamentales pueden clasificarse en 2 tipos: (i) de TIPO I, en el cual se incluyen las transferencias que se asignan a la totalidad de municipalidades y gobiernos regionales del país, y (ii) de TIPO II, en el cual se encuentran las transferencias que se asignan solo a aquellas jurisdicciones que poseen recursos naturales (mineros, petroleros y gasíferos). En los últimos años, debido al incremento de los precios de los minerales y al dinamismo del sector minero, son las transferencias del TIPO II, las que han crecido mayormente, y dado que se asignan solamente a algunas jurisdicciones, se han convertido en el principal elemento de inequidad del sistema de transferencias intergubernamentales peruano.

El presente trabajo propuso un rediseño del sistema de transferencias intergubernamentales para el caso peruano a partir de la nivelación de las transferencias de TIPO II. Para ello se empleó la metodología propuesta por Ahmad, Singh y Fortuna (2004), la cual incorpora elementos de equidad horizontal y de compensación transversales en la asignación de recursos, utilizando como criterios de distribución de los mismos, las capacidades tributarias y de las necesidades de gasto municipales.

El análisis fue realizado a nivel municipal dado que en estos niveles de gobierno concentran el 80% de la totalidad de los recursos distribuidos a nivel nacional, y además porque a nivel municipal se encuentra disponible información estadística (no disponible a nivel de los gobiernos regionales) que es adecuada para la implementación metodológica.

Los resultados del estudio se resumen en 5: (i) las municipalidades localizadas en regiones mineras reciben más recursos que los que debieran recibir acorde a sus capacidades fiscales y sus necesidades de gasto; (ii) los recursos que las municipalidades ubicadas en regiones mineras recibieron en exceso, ascendieron en el año 2006 a S/. 1.364,3 millones (US\$ 455 millones), monto que representa un exceso de recursos de 67,5%; (iii) cuando se implementa una reforma integral y por etapas del sistema de transferencias intergubernamentales, la totalidad de recursos que las municipalidades de regiones mineras reciben en exceso, son absorbidas por los municipios de regiones no mineras; (iv) la dispersión de la distribución interregional de recursos municipales se reduce progresivamente en cada una de las etapas de la reforma propuesta; (v) para reformar el sistema de transferencias no se requieren recursos adicionales (dado que estos son reasignados de manera equitativa), únicamente voluntad política.

El estudio realza la necesidad de implementar una reforma del sistema de transferencias intergubernamentales para corregir los desequilibrios presupuestales interregionales, reorientando recursos de las regiones no pobres (o menos pobres) hacia las regiones pobres con la finalidad de hacer este sistema más eficaz y eficiente. Al respecto, se establecen cuatro lineamientos para la implementación de una reforma de este tipo:

(1) Gradualidad de la reforma

Una reforma del sistema de transferencias intergubernamentales debe ser gradual. En el presente estudio se ha propuesto una reforma en tres etapas, donde cada una de estas podría corresponder a un año presupuestal²⁹.

Una reforma gradual es necesaria para realizar una serie de modificaciones presupuestales, técnicas y normativas que asegure una implementación exitosa. Por ejemplo, se requerirá adecuar los presupuestos institucionales de las municipalidades de las regiones ricas (mineras) que dejan de percibir recursos, así como de aquellas localizadas en regiones pobres (no mineras) quienes recibirán mayores recursos. Además, se requerirá generar capacidades para la ejecución de un mayor presupuesto en los municipios de regiones pobres, así como en la formulación de proyectos de inversión pública viables y sostenibles (destino exclusivo de las transferencias de TIPO II según el marco normativo vigente). De otro lado, se requerirá adecuar el marco legal vigente a los cambios que la reforma implique. Por ejemplo, se requerirán cambios constitucionales, de leyes orgánicas regionales y municipales, así como de normas técnicas de la distribución de las transferencias. Cabe señalar que la implementación de una reforma que no involucre los cambios legales anteriormente mencionados, tendrá un efecto marginal en la distribución equitativa de recursos intergubernamentales. Finalmente, con la finalidad de asegurar la viabilidad política de la reforma deberán desarrollarse talleres y campañas de difusión para informar a las autoridades locales, regionales y población en general sobre los cambios en la distribución de los recursos hacia sus correspondientes jurisdicciones. Esta responsabilidad podría recaer en la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros y en el Ministerio de Economía y Finanzas.

(2) Reformar las transferencias «distorsionadoras» en el corto plazo

En el corto plazo, una reforma del sistema de transferencias debiera considerar únicamente las transferencias que impregnan mayor inequidad al sistema. Sin embargo, considerando que otros tipos de transferencias podrían tener también componentes de inequidad, en el mediano plazo la reforma debiera extender su alcance a la totalidad de transferencias del sistema³⁰.

²⁹ Una reforma de este tipo podría implementarse en un menor tiempo, sin embargo, eso dependerá de la voluntad política del gobierno.

³⁰ Tal como se ha visto, el presente estudio solo ha considerado la reforma de las transferencias de TIPO II por ser las que más distorsionan. Sin embargo, las transferencias de TIPO I (como el FONCOMUN o FONCOR) también conllevan elementos de inequidad (aunque en menor grado). Esto ha originado que se realicen algunas correcciones en las fórmulas de distribución de estos recursos, pero sin solucionar el problema de fondo, dado que se han seguido manteniendo las disparidades entre los diversos tipos de transferencias y, por tanto también la disparidad del sistema.

Un sistema de transferencias intergubernamentales óptimo sería aquel que agrupe a la totalidad de recursos a ser transferidos, en un solo fondo, el cual se distribuya en función a las necesidades de gasto y capacidades de recaudación locales. En la práctica, en el país esto podría implementarse si se aplicara una reforma de las transferencias del TIPO II (en el sentido de la propuesta en la presente investigación) y se emplearan las transferencias del TIPO I para compensar las diferencias regionales existentes.

(3) Considerar como criterio de distribución de recursos las capacidades de recaudación locales

La reforma del sistema de transferencias que se adopte debiera considerar como criterios de distribución de recursos las capacidades de recaudación municipal. Si bien, como se ha señalado, estas podrían ser difíciles de calcular dado que se requiere una gran cantidad de información detallada sobre las bases impositivas locales (las cuales muchas veces no se encuentran disponibles), pueden emplearse en su cálculo variables alternativas como por ejemplo el ingreso per cápita o el PBI regional, en línea de lo sugerido por Bird y Smart (2002).

De otro lado, con la finalidad de avanzar hacia una mayor autonomía tributaria municipal, que haga a esos niveles de gobierno menos dependientes de las transferencias del gobierno central, debieran concentrarse esfuerzos a nivel central, regional y local, para potenciar las capacidades de recaudación. Esto es de suma importancia en una coyuntura en la cual las transferencias de recursos mineros están comenzando a reducirse, por lo que si no se buscan fuentes alternativas de generación de recursos propios, en los próximos años muchos bienes y servicios municipales podrían quedar desfinanciados.

(4) Establecer un esquema de premios y castigos en el reparto de los recursos

La reforma del sistema de transferencias que se implemente debería establecer un esquema de premios y castigos en la distribución de recursos, el cual asigne mayores recursos a aquellas municipalidades que demuestren un gasto más eficiente, y menos en caso contrario. En ese sentido, la fórmula de nivelación de transferencias debería incluir, además de las variables de necesidades de gasto y de capacidades de recaudación locales, variables de eficiencia en el gasto de recursos, las cuales se basen en metas y objetivos explícitos de calidad de gasto. Para la incorporación de este lineamiento en el rediseño del sistema de transferencias puede considerarse el trabajo de Herrera y Francke (2007), el cual propone diversas metodologías para aproximar la calidad del gasto municipal a través de diversos grupos de municipalidades.

La inclusión de incentivos para la ejecución de un gasto eficiente que se financie con recursos del canon y las regalías mineras es un elemento central de la reforma del sistema de transferencias, considerando que en los últimos años muchas municipalidades

que han contado con grandes cantidades de estos recursos los han gastado en obras carentes de rentabilidad social, insostenibles e incompatibles con sus Planes de Desarrollo Regional y Local Concertados. En ese sentido, el gobierno en marzo de 2009, promulgó la ley que establece el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (Ley 29332), la cual tiene por objetivo incentivar a las municipalidades a mejorar sus niveles de recaudación de los tributos y de ejecución del gasto en inversión, mediante la asignación de menos recursos (del FONCOMUN) si se demuestra un gasto ineficiente de los mismos.

Finalmente, la exploración de herramientas metodológicas para estimar las capacidades fiscales según tipos de municipalidades y niveles de gobierno, el ensayo de fórmulas de nivelación de transferencias para los gobiernos regionales (no estudiados en la presente investigación), el estudio de metodologías de nivelación de transferencias que incluyan criterios de eficiencia en el reparto de recursos, así como el estudio de métodos para la medición del grado de convergencia en las diversas etapas de la reforma de los sistemas de transferencias que se implementen, constituyen líneas para futuras investigaciones.

REFERENCIAS

AHMAD, E., R. SINGH y M. FORTUNA

2004 *Toward More Effective Redistribution: Reform Options for Intergovernmental Transfers in China*. Documento de trabajo N° 04/98, Fondo Monetario Internacional.

AHMAD, E. y J. CRAIG

1997 «Intergovernmental Transfers». En Teresa Ter-Minassian (ed.). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington D.C.: International Monetary Fund.

AHMAD, E. y B. SEARLE

2005 *On the Implementation of Transfers to Subnational Governments*. Documento de trabajo N° 05/130. Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional.

ARAGÓN, F. y R. BERROCAL

2001 *Equidad horizontal en el Fondo de Compensación Municipal: ¿es posible mejorarla?* Lima: Universidad del Pacífico.

BARÓN, J. y A. ROCA

2003 *La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional 36, Banco de la República.

BARRO, S. M.

1986 «State Fiscal Capacity Measures: A Theoretical Critique». En H. Clyde Reeves (ed.) *Measuring Fiscal Capacity*. Boston: Oelgeschlager, Gunn & Hain, Publishers, Inc., pp. 51-86.

BERGMAN, M. L.

2003 *Interregional Inequality and Robin Hood Politics*. SSE/EFI Working Paper Series in Economics and Finance, 523.

BIRD, R.

2000a *Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications*. International Studies Program Working Paper Series at AYSPS, GSU Paper0002, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

2000b «Transfers and Incentives in Intergovernmental Relations». En: S. Burki y G. Perry (eds.). *Decentralization and Accountability of the Public Sector*. Cambridgeshire: World Bank.

BIRD, R. M. y M. SMART

2002 «Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries». *World Development*, Vol. 30, N° 6, pp. 899-912.

BIRD, R. y A. FISZBEIN

1998 «Colombia: The Central Role of Central Governments in Fiscal Decentralization». En Bird y Vaillancourt (ed.). *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

BOADWAY, R., P. HOBSON y N. MOCHIDA

2000 *Fiscal Equalization in Japan: Assessment and Recommendations*. Tokio: Faculty of Economics, University of Tokyo.

CHAPARRO, J., M. SMART y J. ZAPATA

2004 *Intergovernmental Transfers and Municipal Finance in Colombia*. Working Papers No. 0403, International Tax Program, Institute for International Business, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto.

CUEVAS, A.

2003 *Reforming Intergovernmental Fiscal Relations in Argentina*. IMF Working Paper No. 03/90.

FERGUSON, R. F. y F. H. LADD

1986 «Measuring the Fiscal Capacity of U.S. Cities». En Clyde Reeves, H. (ed.). *Measuring Fiscal Capacity*. Boston: Oelgeschlager, Gunn & Hain, Publishers, Inc., pp. 141-168.

GIL, C.; R. EZCURRA, P. PASCUAL y M. RAPUN

2002 «Decentralization and regional economic disparities». *ERSA Conference Papers* Ers02p306, European Regional Science Association.

HERRERA, P. y P. FRANCKE

2007 *Un análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes*. Documento de Trabajo 206. Departamento de Economía PUCP.

HERRERA, P. y R. MÁLAGA

2007 *Indicadores de desempeño y análisis de eficiencia de los municipios peruanos: Una aproximación no paramétrica en un contexto de descentralización*. Lima: CIES.

KIRK, R. E.

1995 *Experimental Design: Procedures for the Behavioral Sciences*. Belmont, CA: Brooks/Cole Publishing Company.

LANGORGEN, A. y R. AABERGE

1999 *A Structural Approach for Measuring Fiscal Disparities*. Discussion Papers N° 254, Statistics Norway, Research Department.

MEF

- 2006a *Proyecto de Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007* (2006). Lima: Dirección General de Presupuesto Público. Ministerio de Economía y Finanzas.
- 2006b *Transferencia de recursos. Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- 2006c *Estructura Funcional Programática para los pliegos presupuestarios del Gobierno Regional. Dirección General de Presupuesto Público*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- 2007a *Marco Macroeconómico Multianual 2008-2010*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- 2007b *Índice de Distribución del Fondo de Compensación Regional (FONCOR)*. Informe Metodológico. Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

MUSGRAVE, R.

- 1989 *The Theory of Public Finance*. Tokio: Kogashuka Company Ltd.

OATES, W. E.

- 1972 *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

PORTO, A. y P. SANGUINETTI

- 1996 *Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva: el caso argentino*. Serie Política Fiscal N° 88, CEPAL. Chile.

SHAH, A.

- 1994 *A Fiscal Needs Approach to Equalization Transfers in a Decentralized Federation*. Policy Research Working Paper N° 1289: 1-35.
- 1996 «A Fiscal Need Approach to Equalization». *Canadian Public Policy*, Vol. 22, N° 2, pp. 99-115.

SMART, M.

- 1998 «Taxation and Deadweight Loss in a System of Intergovernmental Transfers». *Canadian Journal of Economics*, 31, pp. 189-206.

WIESNER, E.

- 1992 *Colombia: Descentralización y federalismo fiscal*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeamiento.

WORLD BANK

- 2000 *Managing Public Expenditures for Better Results*. Washington D.C.: World Bank.

YILMAZ, Y.; S. HOO; M. NAGOWSKI; K. RUEBEN; y R. TANNENWALD

- 2002 *Measuring Fiscal Disparities across the U.S. States A Representative Revenue System Representative Expenditure System Approach Fiscal Year 2002*. Occasional Paper Number 74. Assessing the New Federalism An Urban Institute Program to Assess Changing Social Policies.

Anexo 1. Destino, base de constitución, forma de asignación y marco normativo de las transferencias intergubernamentales

Transferencia	Uso / Destino	Base de constitución	Forma de asignación de los recursos	Base Legal
(1) Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)	Libre disponibilidad	<ul style="list-style-type: none"> . Impuesto de Promoción Municipal (IPM) . Impuesto al Rodaje e . Impuesto a las Embarcaciones de Recreio 	<p>Se realiza en 3 fases:</p> <ul style="list-style-type: none"> . Primera fase: Se asignan los recursos a nivel provincial . Segunda fase: Se asignan los recursos a nivel distrital . Tercera fase: Se realiza un ajuste para que ningún distrito reciba menos de 8 UIT. 1/ 	<ul style="list-style-type: none"> . Constitución Política del Perú, artículo 195, numeral 5; establece el Foncomun. . Decreto legislativo 776 - Ley de Tributación Municipal - Artículos 81 al 89; regulan el Foncomun. . Decreto supremo 06-94-EF; fija los criterios de asignación del Foncomun. . Decreto legislativo 952 - Decreto legislativo que modifica el Decreto legislativo 776, Ley de Tributación Municipal. . Decreto supremo 026-2006-EF; establece que la asignación del Foncomun para el 2006 en ningún caso será menor a lo percibido en el 2005.
(2) Fondo de Compensación Regional (FONCOR)	Inversión pública de alcance regional	<ul style="list-style-type: none"> . Recursos de todos los proyectos de inversión de alcance regional de las ex CTAR; . Recursos provenientes del proceso de privatización y concesiones y . Los montos que defina la Ley de Presupuesto del Sector Público. 	<p>Se distribuye proporcionalmente entre todos los gobiernos regionales con criterios de equidad y compensación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Ley 27783, constitución, recursos y criterios de distribución del FONCOR . Decreto legislativo 955, recursos disponibles del FONCOR
(3) Vaso de Leche	Ración de vaso de leche de 250 cc de leche o alimento equivalente	Recursos del Tesoro Público	<p>Se realiza en 2 etapas:</p> <ul style="list-style-type: none"> . Primera etapa: Se atiende la Prioridad 1 . Primera etapa: En la medida que se cumpla con la Prioridad 1, se realiza la atención a la Prioridad 2 	<ul style="list-style-type: none"> . Ley 24059 (1985) crea el Programa del Vaso de Leche en las municipalidades provinciales del país y se establece la población beneficiaria. . Ley 27470 (2001) establece normas complementarias el Programa del Vaso de Leche, fijando dos prioridades de atención. . Ley 26637 (junio de 1996), la asignación de recursos a la población beneficiaria de Lima y Callao no puede ser menor a la del presupuesto vigente. . Decreto de urgencia 069 (año 1996), asigna montos fijos cada año a los distritos de Lima y Callao. . Leyes de Presupuesto 25308, 27013 y 27212, (27.Feb.91, 16.Dic.98 y 03.Dic.99, respectivamente), las asignaciones para todos los distritos del país deben asegurar que el número de beneficiarios no se reduzca.
(4) Canon 2/	Inversión pública 3/	50% del Impuesto a la Renta 4/	<ul style="list-style-type: none"> . 10% a los municipios del distrito donde se ubica el recurso natural. . 25% a los municipios de la provincia donde se ubica el recurso natural. . 40% a los municipios de la región donde se ubica el recurso natural. . 25% al Gobierno Regional (80% al GR y 20% a la universidad) 	<ul style="list-style-type: none"> . Constitución Política del Perú (artículo 77), asigna a las circunscripciones una participación del total de Ingresos y Rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon. . Ley 27506, Ley de Canon (10 de julio de 2001), asignan canon a los gobiernos locales (municipalidades provinciales y distritales) y a los gobiernos regionales. . Decreto supremo 005-2002-EF, Reglamento del Canon. Ley 28077 (26 de setiembre de 2003) y Ley 28322 (10 de agosto de 2004) modificaron diversos artículos de la Ley de Canon. Dichas normas fueron reglamentadas por los Decretos Supremos 029-2004-EF y 187-2004-EF, respectivamente.

Transferencia	Uso / Destino	Base de constitución	Forma de asignación de los recursos	Base Legal
(5) Regalía minera	Inversión pública	% sobre el valor de minerales (o su equivalente) vendidos conforme a la cotización de los precios del mercado internacional.	<ul style="list-style-type: none"> . 20% al municipio distrital donde se ubica la concesión minera. . 20% a los municipios de la provincia donde se ubica la concesión minera. . 40% a los municipios de la región donde se ubica la concesión minera. . 15% al Gobierno Regional. . 5% a las universidades. 	<ul style="list-style-type: none"> . Ley 28258, Ley de Regalía Minera (24 de junio de 2004), que establece la regalía minera, su constitución, determinación, administración, distribución y utilización. . Ley 28323, Ley que modifica la Ley de Regalía Minera (10 de agosto de 2004). Decreto supremo 157-2004-EF, Reglamento de la Ley de Regalía Minera (15 de noviembre de 2004). Decreto supremo 018-2005-EF, Precisa y dicta normas complementarias del Reglamento de la Ley de Regalía Minera (29 de enero de 2004). . Resolución Ministerial 163-2006-EF-15, Establece tipo de cambio de referencia y rango para el pago de la Regalía Minera (22 de marzo de 2006).
(6) Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM)	Proyectos de inversión e infraestructura económica y social	25% de las regalías que corresponden al Gobierno Nacional provenientes de los lotes de hidrocarburos 88 y 56 5/	<ul style="list-style-type: none"> . 30% a los Gobiernos Regionales. 30% a las municipalidades provinciales. . 15% a las municipalidades distritales por donde pasan los ductos. . 15% a las municipalidades distritales por donde no pasan los ductos. . 10% a las universidades públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> . Ley 28451, crea el Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM) como un fondo intangible destinado a contribuir al desarrollo sostenible de los departamentos por donde se encuentran los ductos principales conteniendo los hidrocarburos de los Lotes 88 y 56. . Ley 28622 incorpora al departamento de Ucayali como beneficiario del FOCAM. . Decreto supremo 042-2005-EF aprueban Reglamento de la Ley de creación del Focam. . Decretos supremos 065-2005-EF y 185-2005-EF modifican el Reglamento del Focam.
(7) Renta de aduanas 6/	Libre disponibilidad	2% de las rentas que se recauden donde existen y funcionan aduanas marítimas, aéreas, postales, fluviales, lacustres y terrestres	Del monto provincial que le corresponde a la provincia beneficiaria: <ul style="list-style-type: none"> . 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 territorial del distrito. 	<ul style="list-style-type: none"> . Ley 24017, reconoce a favor de la Provincia Constitucional del Callao, el 2% de las rentas recaudadas por las aduanas marítimas, aéreas y postal de la Provincia. . Ley 27613, extiende la participación de la Renta de Aduanas a los distritos donde están ubicadas el resto de intendencias aduaneras del país.

1/. Una UIT (Unidad Impositiva Tributaria) es equivalente a S/. 3500 (aproximadamente US\$ 1160).

2/. Incluye los canon minero, petrolero, hidroenergético, pesquero, forestal y gasífero.

3/. Válido para todos los canon menos el petrolero, en cuyo caso se establece lo siguiente: en Loreto, Ucayali y Huánuco hasta un 20% puede ser para gasto corriente. En Piura y Tumbes el 100% para gasto de inversión.

4/. Existen algunas variantes para los casos de los canon petrolero, gasífero y pesquero. Para el canon petrolero se constituye sobre el 12,5% del Valor de la Producción. El canon gasífero se constituye además por el 50% de las Regalías y los Contratos del canon petrolero se constituye sobre el 12,5% del Valor de la Producción. El canon gasífero.

5/. Luego de efectuadas las deducciones derivadas del pago del canon gasífero al que se refiere el artículo 11 de la Ley 27506, Ley de Canon.

6/. Los beneficiarios son las provincias y distritos donde existen y funcionan Aduanas Marítimas, Aéreas, Postales, Fluviales, Lacustres y Terrestres. A nivel regional solo recibe recursos por este concepto el Gobierno Regional del Callao.