



AGENDA 2022

**Contribuciones para una
mejor gestión pública regional y local**

**El problema secular del canon y las
transferencias intergubernamentales**



Contribuciones para una mejor gestión pública regional y local

El problema secular del canon y las transferencias intergubernamentales

1. Motivación

El proceso de descentralización que inició el año 2002 tuvo buenas intenciones y era la respuesta a una política centralista y de intentos fallidos. Por ello la Ley 27783 Ley de Bases de la Descentralización establece en su tercer artículo: “La descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población.” (Congreso de la República, 2002). Estos objetivos han estado bajo escrutinio en los ya veinte años que lleva este último intento y las opiniones están divididas.

El estudio teórico de la descentralización se remonta a la década del cincuenta del siglo pasado en donde Charles Tiebout estudió el problema de la revelación de preferencias de los bienes públicos mediante un mecanismo novedoso. Aquí es donde aparecen los gobiernos locales en la escena. La idea clave es que cada jurisdicción (distritos, por ejemplo) tiene una combinación diferente de impuestos que cobra y bienes públicos que brinda. Ante esta diversidad las personas escogen residir en aquella jurisdicción que les brinda la combinación impuestos-bienes públicos que más se acomodan a sus preferencias (Tiebout, 1956). Este mecanismo de revelación de preferencias luego se conoció como el mecanismo de “voto con los pies”.

El anterior artículo dio origen a la literatura llamada del federalismo fiscal para países federales o descentralización fiscal en países unitarios como el Perú. El término descentralización fiscal implica “el alineamiento de asignación responsabilidades e instrumentos fiscales en los niveles apropiados de gobierno” (Oates, 1999). En otras palabras, la asignación de competencias y recursos debe hacerse manteniendo la neutralidad fiscal. Deben determinarse en primer lugar las responsabilidades de cada nivel de gobierno y

Documento de investigación

Presenta el aporte de los investigadores del Centro de Investigación (CIUP) y la Escuela de Gestión Pública (EGP) de la Universidad del Pacífico, a través de recomendaciones basadas en evidencias, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población y lograr el desarrollo de nuestro país. Los textos pertenecen al proyecto Agenda 2022, en el marco de las Elecciones Regionales y Municipales 2022. El contenido puede ser total o parcialmente reproducido, si se cita la fuente, y no refleja necesariamente la posición institucional del CIUP – EGP.

Este documento se realiza en el marco del proyecto Agenda 2022, con el fin de incidir en la política pública y el debate nacional. “El problema secular del canon y las transferencias intergubernamentales”, fue elaborado por Carlos Casas, profesor principal del Departamento Académico de Economía e investigador del CIUP.

El anterior artículo dio origen a la literatura llamada del federalismo fiscal para países federales o descentralización fiscal en países unitarios como el Perú. El término descentralización fiscal implica “el alineamiento de asignación responsabilidades e instrumentos fiscales en los niveles apropiados de gobierno” (Oates, 1999). En otras palabras, la asignación de competencias y recursos debe hacerse manteniendo la neutralidad fiscal. Deben determinarse en primer lugar las responsabilidades de cada nivel de gobierno y luego las fuentes de financiamiento que aseguren que se brinden los bienes y servicios de manera adecuada.

El punto de partida es la asignación de competencias que debe respetar varios principios como la cercanía a la población, economías de escala y externalidades. Estas competencias pueden ser exclusivas o compartidas. En este último caso tenemos distintos niveles de gobierno que intervienen de manera conjunta para brindar un servicio o bien. Dentro de cada competencia existen diversas funciones como el planeamiento, financiamiento, provisión, monitoreo y control como se aprecia en el siguiente esquema:

Esquema 1: Funciones asociadas a una competencia



Cuando todas estas funciones son responsabilidades de un solo nivel de gobierno se habla de que la competencia es exclusiva. Si participan distintos niveles de gobierno se habla de competencias compartidas. Generalmente en la fase de planeamiento es responsabilidad del nivel central que fija las reglas generales de cómo debe prestarse un servicio. Ello se puede adaptar al territorio y surge el planeamiento territorial. Luego tenemos la fase de financiamiento que se refiere a las fuentes de recursos que servirán para financiar la provisión de los servicios. Esta fase generalmente debería estar asignada al nivel de gobierno más cercano a la población (principio de subsidiariedad¹) salvo la presencia de economías de escala o externalidades que ameritarían la intervención de un nivel de gobierno superior. El monitoreo y el control generalmente se realizan por el nivel central como parte de su rol rector (Congreso de la República, 2007) como lo establece el artículo 22º de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Dentro de esta discusión vemos que una vez asignadas las competencias y funciones a los diferentes niveles de gobierno un punto importante es cómo se financia la provisión de los bienes y servicios. En este sentido existen 4 instrumentos: Los impuestos, las tasas y contribuciones, las transferencias y el endeudamiento. Los llamados recursos propios son las primeras dos categorías desde el punto de vista económico². El endeudamiento tiene como finalidad permitir la suavización del gasto a través del tiempo cuando hay cambios abruptos en los ingresos o cuando se quieren llevar a cabo obras de infraestructura que involucran montos significativos de recursos.

El caso de las transferencias merece un análisis aparte debido a que sirven para varios propósitos. Según Boadway las

¹ El principio de subsidiaridad también tiene una relación al rol subsidiario del Estado que establece que no puede intervenir en la actividad económica directamente salvo que el sector privado no intervenga. Ver (Landa, 2016).

² En el marco legal presupuestario se consideran cinco categorías que están relacionadas pero no son exactamente iguales: Los recursos ordinarios (recaudados por el nivel central a través de impuestos), los recursos directamente recaudados (son las tasas que se cobran por distintos servicios prestados por los diferentes niveles de gobierno), las operaciones de endeudamiento (que en el caso peruano requieren aval del nivel central si es que se realiza con un organismo internacional), las donaciones y transferencias (generalmente de instituciones internacionales) y los recursos determinados (que es donde se encuentran las transferencias intergubernamentales que analizaremos en este documento).

transferencias tienen tres objetivos básicos, cerrar las brechas fiscales, igualación y el logro de objetivos nacionales (Boadway, 2007). El primer caso es el rol tradicional de las transferencias. El caso es que podemos tener competencias asignadas a las municipalidades, pero algunas de ellas por la capacidad de pago de sus pobladores no cuentan con los recursos suficientes. La brecha entre las necesidades de gasto y los ingresos que se observan se financian con transferencias que pueden tener distintas formas. Se puede separar un porcentaje de los ingresos del Estado o se comparte en proporciones fijas los recursos generados por un impuesto³. Generalmente los criterios para el reparto se basan en indicadores de pobreza y de población con el fin de beneficiar en mayor medida a las zonas pobres que es donde la brecha de ingresos puede ser mayor.

Las transferencias en el Perú son variadas pero las principales son el canon que se reparte en las zonas donde se desarrolla actividades extractivas. Estas se comparten entre las municipalidades, gobiernos regionales y universidades públicas donde se ubican los yacimientos extractivos. La otra gran transferencia existente es el FONCOMÚN que tiene como destino exclusivo a las municipalidades. A ello se le suman distintas transferencias menores y otras transferencias discrecionales por parte del gobierno central.

Estas transferencias no tienen una visión de conjunto, sino que cada una tiene una legislación propia y son independientes entre sí que lo genera una serie de problemas como exceso de recursos en ciertos distritos y escasez en otros. Ello genera un problema de financiamiento de los bienes y servicios en muchas zonas del país y ambientes de conflictividad que vienen incrementándose en los últimos años. Por ello desde este documento se busca sugerir algunas medidas de políticas públicas que busquen darle una mirada de conjunto a las transferencias intergubernamentales.

³ En el caso del Perú veremos que el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) se basa en 2 de los 18 puntos porcentuales del impuesto General a las Ventas o el Canon es el 50% del impuesto a la renta que pagan las empresas extractivas. Recientemente se ha modificado el Fondo de Compensación Regional (FONCOR) que llegará a dos puntos porcentuales del IGV como en el caso del FONCOMÚN.

2. Marco conceptual

Como ya se ha adelantado en la sección anterior una transferencia intergubernamental implica la cesión de recursos de un nivel de gobierno a otro con determinados objetivos. Con ello se buscan corregir algunas fallas de financiamiento de los bienes públicos entre diferentes niveles de gobierno.

Ello nos lleva a los conceptos iniciales de desbalances verticales y horizontales en las finanzas descentralizadas. El desbalance vertical se refiere a un déficit de recursos de un nivel de gobierno relativo a sus necesidades de gasto (Boadway & Eyraud, 2018). En otras palabras, las municipalidades pueden ser responsables de los parques y jardines, pero no cuentan con recursos -como un todo- para asumir dichos gastos. En este caso lo recomendable es transferir recursos desde el nivel central (que siempre se considera más sólido fiscalmente) hacia las municipalidades para cerrar las brechas⁴.

De manera similar el desbalance horizontal implica que, aunque a nivel agregado un nivel de gobierno cuente con los recursos necesarios para financiar un bien o servicio público pueden aparecer problemas de financiamiento en algunas entidades debido a que su base de generación de recursos es insuficiente o los costos de provisión son más elevados por razones geográficas o técnicas (Boadway & Eyraud, 2018). Ello lleva a que algunas zonas sean superavitarias y otras deficitarias o en el peor de los casos que los déficits sean más altos en algunas jurisdicciones comparadas con otras. Esto justifica en algunos casos el diseño de transferencias que redistribuyan recursos entre entidades del mismo nivel.

Estos dos conceptos están en la base del diseño de los sistemas de transferencias en la mayoría de países. Los sistemas de transferencias deben cumplir con tres objetivos: i) cerrar las brechas fiscales, ii) igualación y iii) lograr objetivos nacionales (Boadway, 2007).

En el primer caso vemos que lo que se busca es reducir los desbalances verticales y se menciona que es el objetivo tradicional -que recibe el apelativo de pasivo- de las transferencias. Se menciona que cerrar las brechas genera una serie de beneficios asociados a la resolución de problemas de agencia, el aumento de la rendición de cuentas y que la provisión de bienes y servicios a los ciudadanos será costo efectiva, porque la descentralización genera innovación. De la misma manera genera competencia por recursos que provienen del nivel central que generan incentivos a mejorar la eficiencia en la provisión de los bienes y servicios que la población necesita. Debemos recordar que la organización descentralizada del Estado busca responder de manera eficiente a las preferencias de los agentes económicos que viven en las distintas jurisdicciones y que tienen preferencias diferenciadas tanto por factores geográficos, culturales o de otra índole. En el caso del Perú podemos pensar que las necesidades de un poblador de la costa son distintas de aquellas de un ciudadano que vive en la selva.

Cuando se descentraliza lo que se busca es que la oferta de bienes públicos responda a las necesidades diferenciadas de los ciudadanos. De esta manera el Estado puede responder de manera eficiente a las necesidades de las personas e incrementar el

⁴ En este sentido, los autores mencionados presentan cifras que indican que los desbalances verticales están presentes en la mayoría de los países de la OECD. Adicionalmente se puede decir que no existe una situación ideal en donde todos los niveles de gobierno estén correctamente financiados aunque se pueden reducir los déficits.

grado de rendición de cuentas. Este aspecto es muy importante porque el manejo de recursos trae la responsabilidad de responder de la mejor manera a sus ciudadanos quienes, a su vez, deben hacer evidentes la demanda por los distintos bienes públicos o privados que ofrece una municipalidad⁵.

Sin embargo, esta visión tradicional se ha visto complementada en los últimos años con otros roles de las transferencias que son llamados roles activos en contraposición a la visión pasiva que es la que hemos reseñado en los párrafos anteriores (Boadway, 2007). Entre estos nuevos roles, como ya se ha mencionado es el referido a la igualación. Este concepto es importante explicarlo en detalle. Cada ciudadano obtiene del Estado lo que se denomina beneficios fiscales netos y estos tienen que ver con la combinación de gastos e impuestos que se reciben y pagan respectivamente. La igualación de beneficios fiscales netos implica que un ciudadano independientemente del lugar donde viva debe recibir el mismo trato en cuanto a la provisión de servicios que deben ser brindados en la misma calidad y cantidad (Muñoz, Pineda, & Radics, 2017). Desde el punto de vista de la tributación debe entenderse de manera similar. Este concepto está vinculado al de desbalance horizontal. Existen municipalidades que no cuentan con los recursos para poder brindar servicios de calidad por la poca capacidad de pago de los ciudadanos que viven en la jurisdicción.

Dado lo anterior es que se plantea que las transferencias deben tener un rol de igualación en el sentido de asegurar que las municipalidades cuenten con los recursos necesarios para proveer un estándar mínimo de calidad de servicios a los ciudadanos. Las transferencias buscarían reducir estas disparidades a través de dos mecanismos. El primero de ellos es determinar las necesidades de gasto de cada jurisdicción que no tienen por qué ser similares. La descentralización es el reconocimiento de la heterogeneidad y por eso no podemos esperar que los costos de provisión de los mismos servicios sean los iguales en todos los distritos. Elementos como el clima o la distancia a mercados importantes pueden significar diferencias significativas. Para hacer este tipo de estimaciones debemos tener en cuenta que es necesaria abundante información para obtener costos confiables. Por otro lado, es necesario estimar el potencial de ingresos que puede generar una jurisdicción. Esto no se refiere solo a lo que actualmente cobran de impuestos y tasas u otros ingresos propios sino al potencial de los mismos (Muñoz, Pineda, & Radics, 2017).

Calcular el ingreso potencial también no es una tarea sencilla porque deben estimarse las bases tributarias efectivas sobre las cuales se aplicarán los impuestos. Este punto es clave para evitar comportamientos oportunistas que puedan tener ciertas municipalidades de buscar depender más de las transferencias al no realizar un esfuerzo fiscal significativo. Tomando en cuenta los factores discutidos hasta acá lo que vemos es que las transferencias de igualación deben cubrir las diferencias entre los valores reales de los costos de provisión de ciertos servicios y la recaudación potencial. Sin embargo, en países emergentes esto no siempre es posible porque no se cuentan con todos los recursos necesarios. En el caso del Perú un avance significativo sería contar con estos costos diferenciados por región o provincia al menos y contar con un estimado agregado de cuanto nos costaría como país brindar una educación de calidad mínima. Los recursos pueden no alcanzar, pero nos daría una idea de cuánto esfuerzo se debe realizar para incrementar los ingresos para cubrir las necesidades.

⁵ Para este marco conceptual utilizaremos como ejemplo al nivel municipal solamente aunque sabemos que existe un nivel regional en el Perú. Los conceptos utilizados son aplicables también a este nivel de gobierno.

Aunque los recursos sean insuficientes deberían destinarse de todas maneras a disminuir las desigualdades fiscales que pueden ser causadas por diferentes bases tributarias o la presencia de transferencias ligadas a las actividades extractivas que solo impactan en algunas zonas (Muñoz, Pineda, & Radics, 2017). Veremos, más adelante que ese es el caso del Perú.

El uso de estas transferencias de igualación se realiza en varios países desarrollados y emergentes, pero en América Latina es inexistente. Por ello es un punto pendiente de los procesos de descentralización de la región utilizar mecanismos de igualación de beneficios fiscales netos.

Otro elemento en la agenda activa de las transferencias es el lograr objetivos nacionales (Boadway, 2007). Esto lo podemos entender en cuanto a las prioridades que se establezcan a nivel país en diversos temas. Los Estados deben priorizar estos objetivos. Como ejemplo podría ser hambre cero o mejor calidad de educación en todo el país. En la implementación de este tipo de políticas surge un problema que es el de agencia dado que los objetivos del nivel central y los niveles subnacionales pueden diferir. Esto nos lleva a la creación de incentivos con el objetivo que las acciones de todos los niveles de gobierno apunten en la misma dirección. Los mandatos o fondos que financien determinadas actividades que son fijadas como prioridad nacional pueden ser herramientas importantes para el logro de estos fines. Sin embargo, este tipo de acciones nos acerca a uno de los problemas básicos del país que es el de la coordinación. Este tipo de transferencias requieren un monitoreo importante y un nivel de capacidad técnica importante a nivel nacional.

Como vemos las transferencias cumplen un rol importante en las finanzas nacionales que incluyen varios niveles de gobierno. Ello implica un diseño muy técnico y una supervisión permanente para verificar el cumplimiento de los objetivos que sustentan el sistema de transferencias de un país.

Sin embargo, en el caso de países como el Perú donde se explotan recursos naturales vemos que el panorama se vuelve más complejo. En países donde se desarrollan actividades extractivas existen diferentes formas de captar las rentas generadas por las empresas ubicadas en dichos sectores (Lilford & Guj, 2021). En el caso particular de la minería o los hidrocarburos se cuentan con diferentes herramientas que buscan captar una proporción considerable de las rentas para el Estado. Se considera que los recursos naturales son parte de la riqueza de un país y al ser extraídos es necesaria una compensación.

Entre las diferentes herramientas se suelen citar algunas ex ante y otras ex post. Un ejemplo de las primeras es la subasta de una concesión de recursos naturales. Con ello se busca captar por adelantado las rentas que producirá un determinado yacimiento. Es recomendable cuando no se tiene mucha información del yacimiento a subastar y la capacidad del Estado es reducida. El grado de incertidumbre es elevado tanto para el Estado como para la empresa por lo que puede ser poco utilizado. Otro mecanismo ex ante es una participación del Estado en la propiedad de las empresas extractivas. En este caso comparten los riesgos con el inversionista privado y pueden participar en la inversión o no. El problema de estos arreglos son los incentivos que se presentan dado que en muchos casos el Estado va a querer interferir políticamente. Un camino utilizado es incrementar el staff de las empresas para colocar personas cercanas a los diferentes gobiernos, pero sin mucha experiencia en dicha actividad lo que resta eficiencia a las empresas y afectan sus utilidades.

En el caso de los instrumentos ex post tenemos los impuestos y las regalías. En el caso de las regalías estas pueden ser un monto

fijo por unidad de material extraído⁶. Este sistema tiene la desventaja para el Estado que las establece que cuando los precios de los minerales o hidrocarburos suben, los ingresos tributarios no lo hacen. Ello lleva a que la práctica más utilizada sea una regalía proporcional. La proporcionalidad se puede aplicar a dos conceptos: El valor de la producción o el margen operativo.

En el caso de la regalía ad valorem sobre los ingresos totales tiene la ventaja para el Estado de un flujo de recursos algo estable a pesar de la rentabilidad de las empresas extractivas. Sin embargo, desde el punto de vista de las empresas es un desincentivo a la inversión porque implica un incremento de costos que resta competitividad a un proyecto. Por ello es que se prefiere desde el punto de vista de generar atractivo a las inversiones mineras las regalías que se basan en la utilidad operativa que son las que predominan en el mundo actualmente (Lilford & Guj, 2021).

El otro instrumento utilizado es el impuesto sobre las utilidades de las empresas. En algunos casos se plantea que dado que las actividades extractivas generan rentas económicas las tasas deberían ser más elevadas o alternativamente progresivos en el sentido que ante mayores márgenes sobre la inversión la tasa que se aplique sea mayor. En este sentido la tasa impositiva se convierte en procíclica y no resta mucha competitividad al sector extractivo al cual se le aplique (Brosio, 2006). En cuanto a este tipo de impuestos existen diversas modalidades en donde el gobierno central cobra exclusivamente el impuesto y luego lo reparte entre los distintos actores involucrados. En otros países distintos niveles de gobierno comparten la misma base y cada nivel establece una tasa a cobrar a las industrias extractivas. Este arreglo no es eficiente debido a problemas de coordinación y el control que debe ejercer el nivel central.

Uno de los mecanismos más utilizados es el cobro del impuesto por parte del nivel central que luego utiliza diversos mecanismos de reparto. Uno de ellos es establecer derechos sobre las utilidades de las empresas que deben realizar obras de infraestructura a favor de la comunidad de las zonas de influencia. Esto es diferente a los presupuestos de las áreas de relaciones comunitarias de las empresas que de forma voluntaria deciden hacer obras con el fin de mejorar el ambiente social en el que se desenvuelven.

La vía más utilizada es la de coparticipación de impuestos, donde el nivel central cobra el impuesto a las empresas y reparte determinada proporción de estos ingresos a los gobiernos subnacionales convirtiéndose en la práctica en una transferencia intergubernamental. En este caso, el impuesto a las utilidades es el impuesto cobrado además de regalías. Ello más otros cargos menores conforma el llamado government take que se busca maximizar sin afectar la atracción de inversión en industrias extractivas. En ese sentido existe un delicado equilibrio que debe establecerse entre estos dos aspectos (Lilford & Guj, 2021).

La coparticipación del impuesto a la renta que pagan las empresas extractivas con los niveles subnacionales genera algunos problemas que deben ser abordados para evitar resultados negativos. Entre estos tenemos:

- a. Alta volatilidad. Dada la naturaleza aleatoria de los movimientos de los precios de los minerales e hidrocarburos no existe un precio promedio que se pueda tomar como referencia. Ello genera que exista una alta volatilidad de los ingresos de los gobiernos subnacionales que es perjudicial cuando este tipo de transferencias son una parte significativa de sus ingresos como sería el caso del Perú. Ello genera ineficiencias debido a que los gobiernos subnacionales no pueden planificar de manera adecuada el gasto afectando la provisión de los bienes y servicios que la población reclama

⁶ Estas unidades pueden ser toneladas de mineral o barriles de petróleo.

(Brosio, 2006). Por esta razón y debido a la transitoriedad de los ingresos provenientes de las industrias extractivas que está ligada a la vida útil de los yacimientos es que se sugiere que estos recursos se utilicen en gasto de capital y no en gasto corriente que tiene un carácter permanente.

- b. Falta de capacidad de absorción. Las industrias extractivas se desarrollan en zonas alejadas de los mayores centros poblados básicamente en zonas rurales. Los gobiernos subnacionales ubicados en dichas zonas muchas veces carecen de la capacidad para poder gastar todos los nuevos recursos que reciben. Ello genera problemas de calidad del gasto y corrupción (Brosio, 2006). Para tomar un ejemplo se puede observar que una municipalidad que empieza a recibir este tipo de transferencias puede multiplicar su presupuesto en más de diez veces. Ningún nivel de gobierno está preparado para poder ejecutar estos mayores recursos. El cambio de escala en los recursos exige mejor personal y herramientas que en muchos casos no son accesibles.
- c. Migraciones no deseadas. El hecho que determinadas zonas reciban más recursos fiscales que otras debido al reparto de las transferencias ligadas a los recursos naturales que están concentradas en ciertas zonas genera incentivos no deseados para la migración. La ineficiencia está asociada a que la migración no se debe a factores de mayor productividad sino a que existen más beneficios fiscales en las zonas que reciben transferencias de este tipo. Por ejemplo, puede darse lo que se conoce como pereza fiscal que implica que un gobierno subnacional que recibe fuertes transferencias se vuelve menos eficiente en la recaudación de ingresos propios por lo que la carga fiscal de un individuo sería menor si se muda a esta jurisdicción. Por otro lado, los mayores recursos temporales ocasionan un incremento de la demanda de mano de obra y una elevación de los salarios que refuerza el movimiento migratorio.
- d. Generación de disparidades. La concentración geográfica de las transferencias asociadas a los recursos naturales genera fuertes desbalances horizontales que sumado a la una mala distribución del ingreso personal puede agravar la inequidad en un país. Este último aspecto es el que llama la atención sobre el establecer transferencias igualadoras para disminuir la disparidad de los beneficios fiscales netos.

De la misma manera como existen factores negativos que deben mitigarse existen razones que abogan por la presencia de las transferencias asociadas a recursos naturales. Una de las principales está relacionada a que las áreas de influencia de los proyectos extractivos tienen más actividades que realizar. Estas tareas suelen ser más complejas que las habituales como las relacionadas a la regulación necesaria, la atención de una mayor población debido a la migración y el control de los temas ambientales. Estas necesidades requieren ser atendidas con mayores recursos.

Algunas conclusiones se pueden extraer de lo expuesto hasta el momento. En primer lugar, bajo un enfoque moderno tenemos que las transferencias deben cumplir varios objetivos como cerrar las brechas verticales, pero también las horizontales, así como cumplir con objetivos nacionales. Por otro lado, la presencia de transferencias asociadas a la extracción de recursos naturales genera una serie de peligros que deben evitarse y que refuerzan las motivaciones de un esquema de transferencias igualadoras que permitan un acceso más homogéneo en todo el territorio nacional a los bienes y servicios que la población necesita.

3. Situación actual en el Perú

En esta sección vamos a presentar los elementos de la actual situación en el Perú y relacionarlo con el marco conceptual que hemos realizado en el capítulo previo. Analizaremos de manera breve el proceso de descentralización y nos centraremos en el aspecto financiero vinculado básicamente a las características de las principales transferencias existentes en el Perú y haremos una evaluación de la lógica del sistema como un todo.

El sistema de transferencias intergubernamentales en el Perú está compuesto por un conjunto numeroso y complejo de ellas. Las fuentes de financiamiento son variadas desde el punto de vista presupuestario. Así encontramos algunas que están incluidas en la fuente recursos determinados y otras que se ubican en la fuente de recursos ordinarios. En el caso de los recursos determinados el dinero obtenido por los gobiernos regionales y locales son de su propiedad. Ello, para fines prácticos, implica que los saldos no gastados quedan en manos de ellos. En este sentido son propiedad de los gobiernos subnacionales, aunque desde el punto de vista económico siguen siendo transferencias porque el uso de los recursos está sujeto a los sistemas administrativos financieros del Estado como el sistema de tesorería, presupuesto y control. Dentro de esta categoría están El FONCOMÚN, el canon, regalías y otras transferencias menores. Por ejemplo, existe el plan de incentivos para la mejora de la gestión municipal que vincula la obtención de recursos al cumplimiento de metas establecidas por el nivel central pero una vez que entra a las cuentas de las municipalidades son recursos de libre disponibilidad.

En el caso de las transferencias atribuibles a la fuente de recursos ordinarios, la diferencia es que si no son ejecutadas por los niveles subnacionales los recursos vuelven al nivel central. Otra diferencia importante es que estas transferencias son altamente discrecionales en comparación con aquellas incluidas en el rubro de recursos determinados donde el marco legal establece claramente la fuente, los criterios de distribución y los usos que debe darse a los recursos obtenidos. En el caso de estas transferencias no existen criterios claros de asignación, aunque sí los destinos que deben darse.

El FONCOMÚN fue creado en 1994 y los fondos de esta transferencia provienen de dos puntos porcentuales del IGV. En verdad el IGV es de 16% y el impuesto de promoción municipal es de dos puntos porcentuales por lo que se podría decir que sobre la misma base se aplican dos tasas. Una corresponde al nivel central y otra al nivel local. Dado que el IGV está muy asociado a la evolución del producto el FONCOMÚN presenta una menor volatilidad que otras transferencias. A ello deben sumarse dos impuestos adicionales como el impuesto al rodaje y el impuesto a las embarcaciones de recreo. Históricamente es la principal transferencia que reciben las municipalidades. Estos recursos son recibidos por todas las municipalidades del país y existe un piso a la transferencia por municipalidad con el fin de garantizar el funcionamiento a partir de las funciones básicas que debe cumplir. Esta transferencia se reparte en función a la población e indicadores de pobreza como necesidades básicas insatisfechas. En menor medida se incluyen otros indicadores. El siguiente esquema tomado de la página WEB del Ministerio de Economía y Finanzas ilustra el mecanismo de reparto:

⁵ Ver por ejemplo <https://mushroompackaging.com/about>

Esquema Nº1. Recursos y mecanismos de distribución del Fondo de Compensación Municipal



Fuente: https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100694&view=article&catid=150&id=2398&lang=es-ES

Debe mencionarse que el Foncomún es de libre disponibilidad por lo que las municipalidades pueden destinarlo a cualquier fin. Los índices de distribución al incluir la ejecución de las inversiones y la eficiencia de la recaudación tributaria buscan generar incentivos a que las municipalidades dediquen recursos para estos fines, pero no existe una obligación. En ese sentido es una transferencia no condicionada.

La segunda transferencia a los que nos referiremos con algún detalle es el canon. Esta transferencia surgió como un mecanismo de compensación a las zonas de donde se extraen los recursos naturales. En la década de los 70 del siglo pasado inició como compensación a las zonas petroleras y poco a poco se fue extendiendo a otras actividades como la minera, la pesca, la extracción forestal, la extracción de gas y la generación de energía hidroeléctrica. Estos seis cánones siguen el siguiente proceso de generación de recursos y distribución (tomado de la página WEB del MEF):

Como se puede apreciar la principal fuente de recursos es el 50% del impuesto a la renta que pagan las empresas extractivas. En el caso del canon petrolero éste tiene una diferente fuente de recursos asociados a las regalías establecidas en los contratos de concesión petrolera y en el caso de cada departamento existen diferencias establecidas por Ley. El monto repartido a los gobiernos subnacionales fue de 20% hasta inicios del presente siglo en donde se modificó la legislación y se estableció en el 50% del impuesto a la renta.

Esquema Nº 2. Fuente de recursos y criterios de distribución del canon

CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DEL CANON^{1/}

	%	Beneficiarios	Criterios
Canon minero (50% Impuesto a la Renta)	10%	Municipios distritales donde se exploten los Recursos.	Si existe más de una municipalidad en partes iguales
	25%	Municipios de la provincia donde se exploten los recursos Naturales.	Según población y necesidades básicas insatisfechas (pobreza).
	40%	Municipios del Dpto. donde se exploten los recursos naturales.	Según población y necesidades básicas insatisfechas (pobreza).
	25%	Gobierno regional	80% Gobierno regional 20% Universidad

1/ Todos los Canon excepto el Petrolero (tiene sus propias normas por Departamentos).

Fuente: https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100694&view=article&catid=150&id=2296&lang=es-ES

Como se puede apreciar el 10% del canon se reparte a la municipalidad donde se encuentra ubicado el yacimiento. El 25% va a las municipalidades de la provincia donde se encuentra ubicado el yacimiento, el 40% a las municipalidades de todo el departamento. El 20% está destinado a los gobiernos regionales y el 5% a las universidades públicas ubicadas en el departamento productor.

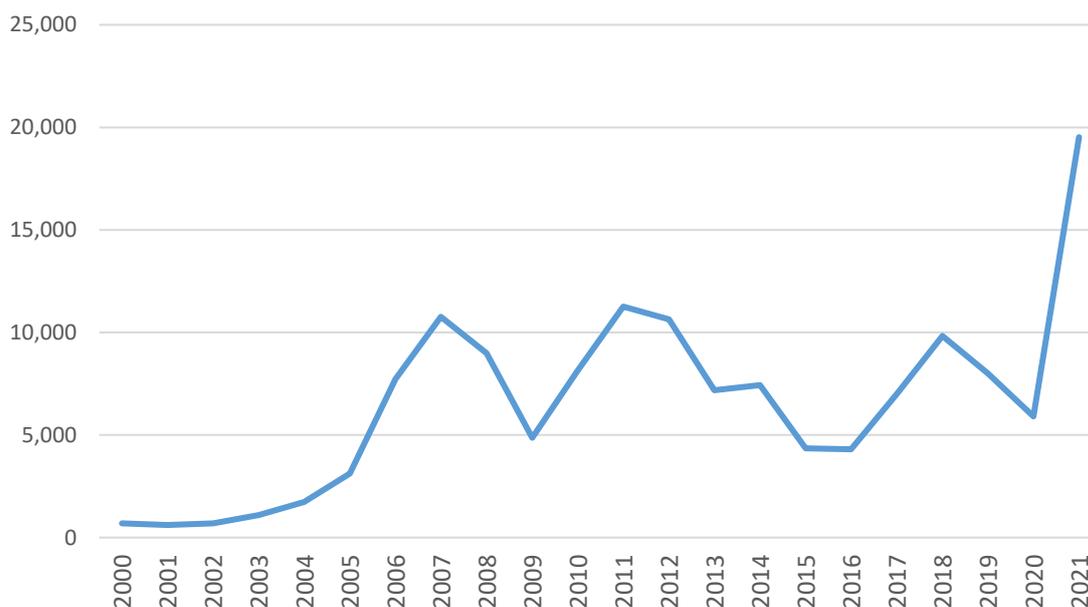
El criterio de distribución incluye factores de población y pobreza (necesidades básicas insatisfechas) de manera similar al FONCOMÚN. El destino de los recursos es para realizar obras de infraestructura básicamente dejando una porción de los recursos para operación y mantenimiento de la infraestructura (20%) y otro pequeño porcentaje para la elaboración de perfiles (pre inversión) equivalente al 5% de lo recibido por esta transferencia. Estas características la convierten en una transferencia condicionada en bloque porque está orientada a usarse en infraestructura y en gastos relacionados a la misma. El uso establecido es coherente con la naturaleza del recurso que es transitorio (mientras dure la vida del yacimiento) y tiene el propósito de generar las condiciones para que el territorio impactado siga siendo viable económicamente cuando la actividad extractiva desaparezca.

El canon tiene una particularidad en cuanto a su reparto. Este se realiza al año siguiente de que los impuestos se recaudan. Por ello lo recaudado en el año 2021 será repartido el presente año, donde en el mes de junio se hace el reparto de los recursos de todo el año. Esto se explica porque en los meses de marzo y abril del año siguiente se realizan los llamados pagos de regularización del impuesto a la renta y por lo tanto ya se puede contar con la cifra exacta del impuesto a la renta pagado por las empresas extractivas. Como se puede apreciar en el Gráfico No. 1 vemos que el pago de tributos internos de la minería está

asociada a los ciclos de los precios. Dado que el año 2021 los precios han estado en valores elevados vemos que los impuestos pagados se han incrementado considerablemente. Se puede apreciar que el año 2021 los impuestos están en valores cercanos a S/. 20,000 millones que son el doble de lo pagado el año 2019 antes de la pandemia. Ello implica que este año los recursos por canon que van a recibir las municipalidades y gobiernos regionales van a crecer en más de 100% con respecto al año 2019 y en 230% con respecto al año 2021.

Gráfico N° 1. Recaudación de tributos internos generados por la minería.

Años 2000 - 2021



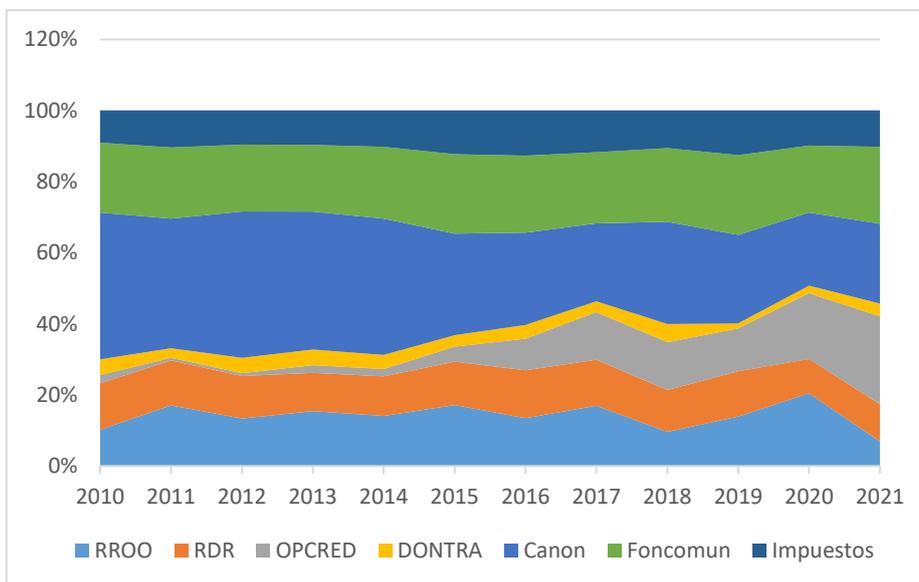
Fuente: Nota tributaria - SUNAT

Sin embargo, vemos que otra característica del canon es su alta volatilidad. Las utilidades de las empresas extractivas están asociadas a los precios de las materias primas que se explotan y tienen una elasticidad bastante alta. Esta característica coincide con lo señalado por la literatura (Brosio, 2006). En dicho sentido ello se convierte en un problema para los gobiernos subnacionales porque la volatilidad impide realizar una correcta planificación del gasto.

Si queremos tener una mirada más general de las finanzas municipales tenemos el gráfico N° 2 donde se muestra la composición de los recursos utilizados en los gastos realizados por los gobiernos locales desde el año 2010 hasta el año 2021. Un primer aspecto a resaltar es que entre el canon y el FONCOMÚN tenemos más del 50% del financiamiento de los gastos de las municipalidades. De la misma manera las transferencias por recursos ordinarios representan el 14% del total de los gastos. Esto hace que el total de transferencias sumen 64% del total de recursos utilizados por los gobiernos locales. Esto representa una alta dependencia dado que cerca de dos tercios de los gastos son financiados por transferencias. Los recursos propios (impuestos más los recursos directamente recaudados) han representado el 23% de los gastos realizados por las municipalidades. El canon ha tenido una disminución en su participación en el período de análisis, pero por lo expuesto líneas arriba se espera que para el año 2022 vuelva a ser el componente más importante de los ingresos municipalidades.

Gráfico N° 2 Composición del financiamiento de los gastos de las municipalidades.

Años 2010-2021



Fuente: MEF – SIAF

Estas cifras deben tomarse con cuidado porque esconden la alta heterogeneidad que existe entre las municipalidades. Por ejemplo, en las municipalidades urbanas los recursos propios son altamente significativos representando la mayor proporción mientras que las transferencias son una parte mucho menos importante. Ello contrasta con las finanzas de las municipalidades rurales donde las transferencias pueden representar cifras por encima del 90% del total de ingresos. Lo anterior está relacionado a la distribución de la base tributaria de los impuestos municipales donde las zonas con alta concentración de población y que generalmente cuentan con ingresos más elevado tienen una capacidad de pago mayor y la base tributaria también es mayor. Ello ocurre en la mayoría de distritos de Lima Metropolitana. En contraposición, muchas municipalidades rurales que concentran población en pobreza extrema presentan una nula capacidad de pago de sus pobladores y por ello se observa una alta dependencia de las transferencias. Esto impacta en los beneficios fiscales netos que reciben los ciudadanos que presenta una alta disparidad e inequidad horizontal.

El sesgo urbano de los impuestos locales se invierte cuando se toma en cuenta el canon. Como ya mencionamos las actividades extractivas se encuentran ubicadas en zonas rurales que coinciden con los bolsones de pobreza extrema en varios casos. Ello genera que municipalidades pobres empiecen a recibir fuertes sumas de dinero que no tienen capacidad de absorber y que generan problemas de eficiencia del gasto y de corrupción.

Tabla N° 1: Distribución de Canon Minero entre los Gobiernos Locales en el período 2010 – 2020 (Soles per Cápita)

Región	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Amazonas	0.28	0.44	0.40	0.24	0.21	0.12	0.51	0.10	0.09	0.10	0.07
Áncash	1117.01	639.90	1055.37	1095.63	791.43	352.17	337.44	449.78	922.98	955.82	880.49
Apurímac	20.55	4.38	14.01	32.83	11.73	4.00	8.13	33.03	47.28	32.62	47.53
Arequipa	490.38	550.60	718.84	603.36	455.22	321.09	149.72	162.49	365.94	360.02	246.18
Ayacucho	42.91	71.46	115.45	54.65	9.40	13.00	21.75	15.97	43.68	34.96	70.60
Cajamarca	316.30	332.36	419.81	419.57	346.21	158.80	163.65	150.96	88.68	60.92	110.87
Callao	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.01	0.02	0.03	0.01	0.02
Cusco	85.76	159.08	272.28	87.63	84.14	97.83	39.17	49.34	125.67	153.65	151.33
Huancavelica	27.11	18.38	42.74	25.89	15.74	5.74	2.80	3.61	7.46	8.16	8.93
Huánuco	8.14	4.89	7.12	4.58	1.57	1.55	1.05	4.35	15.14	14.64	5.30
Ica	136.91	207.57	441.37	322.46	291.03	161.27	75.38	91.91	171.52	132.63	168.33
Junín	57.83	71.43	83.68	65.44	46.64	22.97	28.32	44.42	99.99	86.93	46.04
La Libertad	287.13	271.91	325.43	322.34	231.55	153.71	153.96	123.65	133.31	110.79	105.39
Lambayeque	0.13	1.31	0.47	0.20	0.22	0.06	0.12	0.14	0.10	0.17	0.07
Lima	7.74	10.65	16.20	11.20	7.27	7.34	4.96	6.80	9.80	9.95	7.34
Loreto	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Madre de Dios	0.38	0.96	4.39	11.11	6.72	1.57	3.16	5.00	9.24	7.51	13.68
Moquegua	2019.39	2214.74	2518.30	2119.15	1618.26	1298.21	1295.54	565.99	767.26	888.09	884.33
Pasco	714.22	616.50	747.24	362.08	227.73	153.59	78.73	137.22	236.82	254.68	141.21
Piura	0.62	0.09	0.85	2.52	3.23	0.72	12.60	4.40	1.04	0.86	2.13
Puno	166.61	190.31	217.69	148.59	127.18	98.74	76.16	67.84	73.91	51.22	67.33
San Martín	0.61	0.86	1.39	1.19	1.32	1.51	1.53	1.43	1.64	1.24	1.46
Tacna	1453.53	1283.18	1620.95	1015.78	794.52	530.70	556.97	326.88	392.10	534.08	806.19
Tumbes	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.12	0.14	0.15	0.09
Ucayali	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.09	0.00	0.00	0.19	0.00
Total	152.64	142.82	196.03	161.91	122.77	75.69	61.90	59.37	96.29	95.14	90.93

Fuente: SIAF – MEF, INEI. Elaboración: Propia.

Otro de los temas que suele resaltar la literatura es la disparidad que generan las transferencias ligadas a actividades extractivas debido a la concentración geográfica de los recursos los cuales no se distribuyen de manera homogénea en el país. Ello se puede observar en la tabla 1 donde se estima el monto per cápita que recibe por concepto de canon minero en promedio una municipalidad ubicada en los 24 departamentos del país.

Por ejemplo, en el año 2020 cada municipalidad del departamento de Moquegua recibió S/. 884 por habitante. Cifras similares se observan en Tacna y Ancash que es donde se ubican las principales minas del país. Ello contrasta con departamentos ubicados en la selva donde no existe actividad minera como Loreto y Ucayali. Debe mencionarse que estas cifras esconden la heterogeneidad que se puede dar al interior de un departamento. Como hemos visto el distrito donde se ubica el yacimiento minero recibe el 10% del total del canon. Ello genera que por ejemplo en el departamento de Ancash, donde se ubica el distrito de San Marcos donde opera la empresa Antamina, se recibió el año 2021 S/.15,397 por habitante cifra casi veinte veces superior al promedio del departamento. Esto hace más evidente la disparidad de los beneficios fiscales netos entre distritos.

Tabla N° 2: Importancia del Canon Minero en la Recaudación Total de los Gobiernos Locales (2010 – 2020)

Región	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Amazonas	0.07%	0.10%	0.08%	0.05%	0.03%	0.02%	0.06%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%
Áncash	65.79%	50.14%	67.20%	67.58%	60.08%	40.59%	33.32%	33.41%	46.79%	49.63%	39.15%
Apurímac	3.62%	0.92%	2.02%	4.12%	1.05%	0.33%	0.41%	1.51%	1.99%	1.99%	2.51%
Arequipa	50.17%	52.92%	54.78%	47.94%	39.71%	31.93%	14.01%	14.43%	24.99%	25.17%	16.31%
Ayacucho	5.81%	8.78%	10.34%	5.00%	0.75%	1.20%	1.83%	1.18%	2.79%	2.38%	4.31%
Cajamarca	41.23%	38.45%	38.71%	38.55%	33.34%	18.65%	15.77%	13.86%	9.22%	6.59%	10.30%
Callao	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Cusco	5.77%	7.98%	9.63%	3.23%	3.52%	5.10%	2.27%	2.88%	5.58%	7.65%	8.91%
Huancavelica	2.47%	1.96%	3.44%	1.99%	1.04%	0.43%	0.18%	0.20%	0.42%	0.48%	0.39%
Huánuco	1.93%	1.03%	1.00%	0.61%	0.19%	0.19%	0.11%	0.40%	1.35%	1.56%	0.57%
Ica	20.72%	28.69%	44.19%	34.67%	31.36%	21.11%	11.98%	13.94%	22.02%	18.76%	23.14%
Junín	11.63%	12.80%	13.05%	10.15%	7.10%	3.53%	3.56%	5.35%	10.60%	10.82%	5.71%
La Libertad	46.33%	40.50%	38.83%	36.56%	29.26%	23.12%	20.56%	15.91%	16.33%	11.23%	11.06%
Lambayeque	0.06%	0.49%	0.15%	0.06%	0.06%	0.01%	0.03%	0.03%	0.02%	0.03%	0.01%
Lima	1.50%	2.12%	2.69%	1.75%	1.17%	1.19%	0.73%	0.83%	1.17%	1.62%	1.22%
Loreto	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Madre de Dios	0.08%	0.26%	0.95%	1.99%	1.27%	0.27%	0.43%	0.73%	1.33%	0.91%	1.38%
Moquegua	53.03%	55.91%	54.67%	54.45%	52.50%	47.13%	45.61%	28.51%	31.35%	37.92%	36.45%
Pasco	45.75%	42.32%	41.94%	25.30%	18.21%	12.71%	5.96%	10.96%	17.51%	20.06%	11.44%
Piura	0.12%	0.02%	0.11%	0.33%	0.42%	0.11%	1.87%	0.65%	0.14%	0.09%	0.25%
Puno	25.60%	29.09%	26.70%	19.25%	14.37%	12.12%	8.49%	6.95%	7.88%	6.67%	7.02%
San Martín	0.18%	0.21%	0.27%	0.22%	0.23%	0.24%	0.22%	0.16%	0.19%	0.20%	0.17%
Tacna	41.65%	43.79%	58.45%	41.13%	41.87%	32.68%	36.69%	23.02%	27.25%	39.16%	45.64%
Tumbes	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.01%	0.01%	0.02%	0.01%
Ucayali	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.01%	0.00%	0.00%	0.03%	0.00%
Total	21.72%	19.79%	21.72%	17.88%	14.05%	9.69%	7.25%	6.37%	9.37%	10.46%	9.66%

Fuente: SIAF – MEF. Elaboración: Propia.

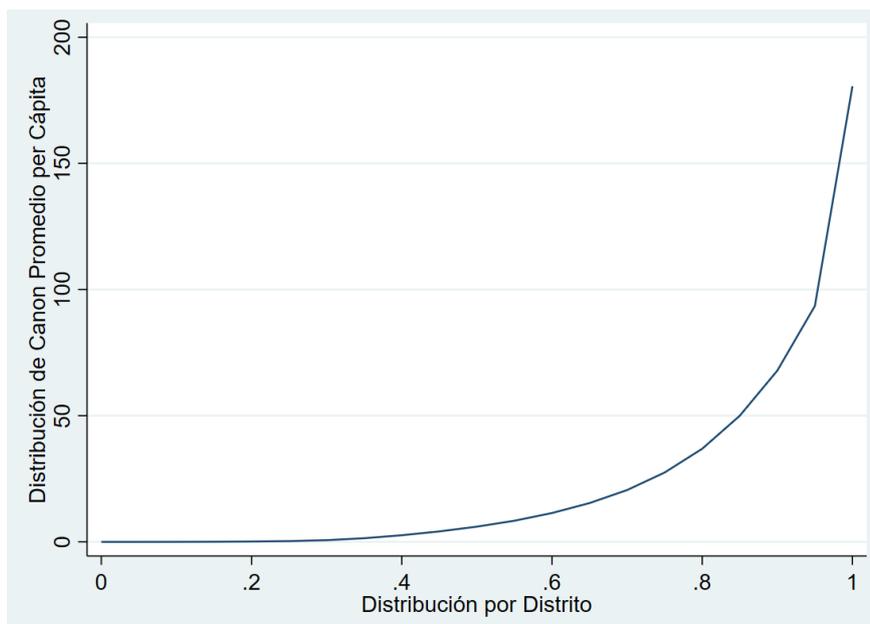
La tabla 2 muestra la participación del canon minero en el total de ingresos de una municipalidad promedio de los 24 departamentos. Para el año 2020 el canon minero fue el 45.64% de los ingresos de una municipalidad de Tacna. Esta cifra puede ser mayor como ha sido el caso de las municipalidades de Ancash durante los años 2010 y 2012 en donde la participación del canon minero ha sido superior al 60%.

Estas son dos muestras de las distorsiones que genera este tipo de transferencia en nuestro país lo que impacta en los beneficios fiscales netos y en la necesidad de generar mecanismos de compensación como las transferencias de igualación.

Considerando nuevamente el canon minero distribuido en los Gobiernos Locales y para contar con mayor evidencia acerca de la heterogeneidad mencionada se ha calculado el coeficiente de Gini del canon minero recibido por todos los distritos del país. Se ha tomado el año 2017 porque en dicho año se realizó el último censo de población y vivienda y permite un cálculo más exacto de los montos por habitante. Se encontró que 88 de 1,874 distritos considerados en la muestra no reciben recursos del canon

minero mientras que el distrito de San Marcos, Huari, Áncash cuenta con una distribución de S/ 6,464.8 por persona en dicho año. A partir de estos datos, la distribución presenta un Coeficiente de Gini igual a 0.7681, lo cual es reflejado en una Curva de Lorenz⁸ pronunciada.

Gráfico 3. Perú: Curva de Lorenz de la Distribución de Canon Minero per Cápita a los Gobiernos Locales por Distrito (2017)



Fuente: SIAF – MEF, INEI. Elaboración: Propia.

La disparidad mostrada nos indica la distorsión que se genera por la actual distribución del canon con respecto a los montos de dinero disponibles de las municipalidades para atender las necesidades de la población.

El canon y los ingresos propios generan disparidades significativas en los beneficios fiscales netos en los distritos del Perú. De esta manera el caso más desfavorable sería el de una municipalidad rural donde no se desarrolla ninguna actividad productiva y el más favorable una zona urbana donde se desarrolla actividad extractiva, aunque este último caso es muy poco probable salvo en el departamento de. La otra transferencia importante como el FONCOMÚN tiene los mismos criterios de reparto que el canon por lo que no se obtiene ninguna compensación.

⁸ La Curva de Lorenz es una representación gráfica que muestra la distribución acumulada de un grupo de individuos, en este caso distritos. Asimismo, como indicador que mide la desigualdad, se utiliza el promedio acumulado de la distribución.

4. Recomendaciones de política pública

Como hemos descrito en las páginas precedentes las transferencias intergubernamentales generan disparidades significativas que es necesario abordar. Por ello es que nos permitimos hacer las siguientes recomendaciones de política.

1. Establecer fondos de estabilización para las transferencias ligadas a actividades extractivas. Hemos visto que estos recursos presentan una alta volatilidad que impide realizar una correcta planificación por parte de las municipalidades que las reciben. Por ello la creación de un fondo de estabilización municipal ayudaría en dicho sentido. El mecanismo implicaría estimar límites superiores e inferiores para la activación del fondo. Esto quiere decir que si los recursos crecen por encima de un porcentaje o se alejan de un promedio más allá de un límite fijado se acumulan recursos en una cuenta de la municipalidad, pero supervisada por el MEF. De la misma manera cuando los ingresos de las municipalidades se reduzcan por debajo de un umbral se podrían incorporar estos recursos en el presupuesto de la municipalidad. Este mecanismo permitiría suavizar los ingresos de las municipalidades y reducir los efectos nocivos de la alta volatilidad.
2. Estimar las necesidades de gasto de funciones que se consideren importantes como salud, educación, nutrición y otras relevantes para medir la demanda de recursos que será necesario atender a nivel municipal (también se haría a nivel de los gobiernos regionales). Existen diversas metodologías (Muñoz, Pineda, & Radics, 2017) que podrían utilizarse en función de la disponibilidad de información. Dado que estas metodologías para ser más precisas necesitan información específica se podría establecer una hoja de ruta para generar nueva información. En este sentido la mejora del Registro Nacional de Municipalidades podría ayudar a recoger esta información aparte del desempeño de los gobiernos locales. Este instrumento de recojo de información puede mejorarse considerablemente y hacer más confiable los cálculos de necesidades de gasto.
3. Por otro lado, es necesario contar con la estimación de los recursos propios potenciales que pueden generar las municipalidades. Esta estimación de la base tributaria debe considerar el potencial existente y no solamente la información histórica porque se estaría perjudicando a los que han realizado un importante esfuerzo fiscal. El cálculo de las bases tributarias es siempre un reto, pero puede empezarse con la diferencia entre los recibos que se emiten y lo que efectivamente se paga. También esto implicaría la actualización del catastro de las municipalidades con tal de contar con una valorización adecuada de las viviendas de un distrito dado que el impuesto predial es la principal fuente de recursos propios. Este esfuerzo puede ser realizado por el nivel central debido a las economías de escala que se puedan obtener de un manejo centralizado pero coordinado con los niveles subnacionales.
4. Una vez realizados estos cálculos se pueden establecer las necesidades de recursos para asegurar beneficios fiscales netos más homogéneos. Esto implica establecer transferencias de igualación. También implica contar con un estimado de las brechas que hay que cerrar y el esfuerzo de incremento de recaudación a realizar. Sabemos que la presión tributaria es baja en el Perú comparado con países de la región y de la OECD pero esas comparaciones pueden ser distorsionadas porque cada país tiene características distintas. Nuestra meta no debería estar en el promedio de la región o de la OECD sino que generemos los recursos que permitan brindar a la población bienes y servicios que tengan una calidad mínima en todo el territorio nacional. Ese debe ser el objetivo de política pública de la descentralización.
5. Lo anterior implicaría modificar el actual sistema de transferencias. Tomando en cuenta las características del país consideramos que a pesar de ser necesario no es factible modificar el canon en la actualidad. Lo que sí es necesario es incentivar a las municipalidades a que exploten de mejor manera las bases tributarias con que cuentan. Los recursos que pueden utilizarse para iniciar el proceso de igualación serían las transferencias que se financian con recursos ordinarios. Hemos mencionado la alta discrecionalidad de estas y pueden estar generando mayores disparidades horizontales. Puede empezarse con un 50% de estos recursos asignados con criterios de igualación e ir subiendo el porcentaje en función de los resultados que se vayan alcanzando.
6. De la misma manera el rol compensador del FONCOMÚN debe cambiar. Inicialmente se pensaba beneficiar a las zonas pobres y rurales en detrimento de las zonas urbanas. Sin embargo, la irrupción del canon minero y gasífero en lo que va del siglo ha generado otras disparidades que deben ser compensadas. Así el FONCOMÚN podría compensar las diferencias en beneficios fiscales generadas por el canon. Se podría pensar en que zonas que reciben abundante canon reciban una proporción menor de recursos que puedan distribuirse en zonas que no reciben canon. Esto debería hacerse

de manera paulatina empezando con zonas piloto y contar con evidencia de cuáles aspectos deben mejorarse antes de generalizar este tipo de reparto. El FONCOMÚN debería ser contingente a los recursos que se repartan del canon. La suma de recursos ordinarios y del FONCOMÚN podrían ser fuentes importantes de recursos que ayudarían en el esfuerzo de igualación. En la medida que se logre aumentar la recaudación a niveles aceptables se pueden agregar recursos a la bolsa de compensación.

7. Por último, el factor humano es muy importante dado que para llevar a cabo esta reforma y disminuir las disparidades en beneficios fiscales netos es necesario contar con funcionarios que brinden los bienes y servicios de manera efectiva a la población. De nada servirá transferir recursos para igualar beneficios fiscales netos si estos no son utilizados de manera eficaz y eficiente

¿Cómo hacer factible estas propuestas?

Toda reforma implica que existen grupos ganadores y otros perdedores. Para que pueda ser implementada, en teoría, se debería demostrar que los beneficios son mayores que los costos. La situación ideal sería aquella en que los beneficiarios compensaran a los perdedores. En la práctica ello es muy complicado, pero con estimaciones confiable e independientes podrían mostrarse los beneficios de este tipo de medidas. Por ello es que se podría establecer una posible hoja de ruta:

- A. Contar con información confiable y hacer una estimación de los costos de la situación actual. Como hemos visto la presencia del canon genera desigualdad fiscal y en las zonas donde se concentra el reparto como los distritos productores vemos que hay problemas de ineficiencia, corrupción y absorción de los recursos. En este sentido existen dos caminos que pasa por el diálogo y la capacitación de los funcionarios locales.
- B. Construir un ranking de eficiencia de las municipalidades. Esto generaría un mecanismo de rendición de cuentas y que los ciudadanos cuenten con información construida de manera técnica pero sencilla de tal forma de mostrar cómo se ubica la municipalidad en donde una persona vive y cómo utiliza los recursos.
- C. Para los Fondos de Estabilización debe quedar claro a los Gobiernos Regionales y Locales que son de su propiedad y que les permitirán contar con los recursos cuando los necesiten suavizando la trayectoria de sus ingresos y brindándoles predictibilidad.
- D. Estas medidas deben ser lideradas por el Ministerio de Economía y Finanzas y presentadas al Congreso de la República y a las asociaciones de municipalidades y gobiernos regionales existentes en el Perú a fin de recibir retroalimentación.
- E. De la misma manera el MEF debe establecer una estrategia progresiva para la introducción de los mecanismos compensadores en el sistema de transferencias intergubernamentales de tal manera de que la recomposición de los ingresos no afecte demasiado a los perdedores en un inicio.

Bibliografía

Congreso de la República. (2002). Ley de Bases de la Descentralización. Lima.

Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 416-424.

Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 1120-1149.

Landa, C. (2016). El principio de subsidiariedad en el marco de la Constitución Económica del Perú. *Forsetti*, 145-157.

Congreso de la República. (2007). Ley 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Lima: Congreso de la República.

Boadway, R. (2007). Grants in a Federal Economy: A Conceptual Perspective. En R. Boadway, & A. e. Shah, *INTERGOVERNMENTAL FISCAL TRANSFERS PRINCIPLES AND PRACTICE* (págs. 55-74). Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

Boadway, R., & Eyraud, L. (2018). Designing Sound Fiscal Relations Across Government Levels in Decentralized Countries. Washington D.C.: IMF Working Papers. 217.

Muñoz, A., Pineda, E., & Radics, A. (2017). Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina El potencial de las transferencias de igualación. Washington D. C. : Banco Interamericano de Desarrollo .

Lilford, E., & Guj, P. (2021). Mining Taxation. Reconciling the Interests of Government and Industry. Cham: Springer Nature Switzerland AG.

Brosio, G. (2006). The assignment of revenue from natural resources. En E. Ahmad, & A. E. Shah, *Handbook of Fiscal Federalism* (págs. 431-458). London: Edward Elgar Publishing Limited.