



Contribuciones para una mejor gestión pública regional y local

El problema secular del canon y las transferencias intergubernamentales

Contexto

En la actualidad el sistema de transferencias intergubernamental peruano presenta una serie de problemas asociados a la volatilidad de algunas transferencias como el canon y la ausencia de mecanismos compensadores entre las distintas jurisdicciones. Si tomamos en cuenta el Canon vemos que este introduce una serie de distorsiones debido a que no se reparte de manera homogénea, sino que se concentra en las zonas productoras. Esto genera desigualdad fiscal en el sentido que no todas las jurisdicciones cuentan con los mismos recursos para poder brindar a los ciudadanos un bien o servicio de mínima calidad.

Un mecanismo que se utiliza en varios países para reducir estas inequidades es las llamadas transferencias de igualación en donde se busca determinar las necesidades de gasto e ingresos de cada jurisdicción y a través de recursos del nivel central se busca cubrir los déficits resultantes.

En el Perú, en la actualidad, el sistema de transferencias intergubernamentales no tiene tampoco una lógica de compensación debido a que las distintas transferencias comparten criterios de distribución lo que no compensa las inequidades del canon, sino que las mantiene y, por otro lado, las transferencias del gobierno central son discrecionales y no responden a un criterio preestablecido.

Esta situación de falta de vinculación entre las transferencias debe abordarse de manera prioritaria si queremos buscar hacer los ingresos de las municipalidades guarden una mayor coherencia con sus necesidades de gasto para atender a la población de manera adecuada. El aprovechamiento de la capacidad de generación de ingresos propios es otro tema a trabajar también.

Propuesta de Política Pública / Policy brief

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 *policy brief* 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.

Propuestas de política

Sobre la base de la situación actual es que proponemos las siguientes medidas de política:

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

- 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.
- 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.
- 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 viables estas propuestas?

- 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.
- Construir un ranking de eficiencia de las municipalidades. Esto generaría un mecanismo de rendición de cuentas y 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.
- 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.
- 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.

De la misma manera el MEF debe establecer una estrategia progresiva para la introducción de 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.