



Propuesta técnica normativa de descentralización fiscal

Antecedentes

En el mes de julio de 2009, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) inició una nueva etapa de trabajo en torno al proceso de descentralización fiscal peruano. En este contexto, la ANGR, con el apoyo del Proyecto USAID/Perú ProDescentralización, encargó a los economistas Luis Alberto Arias y Carlos Casas Tragodara la formulación de una propuesta técnico-normativa de descentralización fiscal.

Con la finalidad de compartir los resultados de este estudio y de debatir su viabilidad política en el contexto de la conformación de la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal, la ANGR convocó a un desayuno de trabajo el día 16 de febrero de 2010, con el apoyo del Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

El desayuno de trabajo contó con la presencia de 23 personas, entre especialistas y representantes de la sociedad civil. La reunión se inició con las palabras de bienvenida a cargo del señor Juan Narváez, técnico de la ANGR, quien agradeció el interés de los participantes y presentando posteriormente al Economista Luis Alberto Arias, encargado de la exposición de la propuesta sobre descentralización fiscal.

Exposición Inicial

Luis Alberto Arias inició su exposición saludando la iniciativa de la ANGR de aportar al proceso de descentralización fiscal mediante un documento técnico normativo que incorpore una propuesta de reforma, en la cual sean consideradas las reales necesidades de gasto de los gobiernos descentralizados, así como la ejecución de sus recursos.

1. Diagnóstico

Al inicio de su exposición, el ponente presentó un análisis de la evolución cuantitativa de la descentralización de los ingresos y gastos fiscales. En relación a los ingresos, fue señalado que entre los años 2001 y 2008 la presión tributaria total alcanzó en promedio el 14,1% del PBI, el 98% de estos recursos fueron recaudados por el Gobierno Central, mientras que el 2% restante (0,3% del PBI) corresponden al conjunto de los Gobiernos Locales. Esta situación muestra, en primer lugar, la enorme concentración de los ingresos fiscales en el Gobierno Nacional. En segundo lugar, revela también la baja presión tributaria del conjunto del Estado, especialmente de los gobiernos locales, quienes se ubican por debajo del nivel promedio de América Latina (1% - 3% del PBI).

Con respecto a los gastos totales no financieros, el ponente mencionó que éstos se encuentran aún muy concentrados en el Gobierno Central, siguiendo una tendencia similar al comportamiento de los ingresos. Sin embargo, entre los años 2003 y 2008 puede observarse una tendencia hacia el incremento del porcentaje de participación de los Gobiernos Locales, lo cual contrasta con el estancamiento del porcentaje de participación de los Gobiernos Regionales.



Al desagregar los gastos en los rubros de gasto corriente y gasto de capital, se aprecia que en el primero no hay mayor evidencia de descentralización, a diferencia del segundo en el que los gobiernos subnacionales han ido obteniendo mayores porcentajes de recursos debido al crecimiento del canon. Por lo tanto, el crecimiento de la participación de regiones y municipios en el gasto fiscal no se estaría debiendo a una política explícita de descentralización por parte del Gobierno Nacional, sino más bien a hechos exógenos relacionados con los altos precios internacionales de los metales e hidrocarburos.

Posteriormente, el ponente abordó el tema de la descentralización del gasto en las principales funciones que realiza el Estado. Al respecto, mencionó que la función de Educación y Cultura, así como la de Salud y Saneamiento, tienen un alto componente de gasto corriente, focalizado principalmente en el pago de planillas. Debido a que son los Gobiernos Regionales los que realizan dichos desembolsos, sus porcentajes de participación son altos, razón por la cual éstos no representan indicadores reales del grado de descentralización existente en dichas funciones. Por su parte, el gasto de los municipios se concentra en inversiones de escuelas y centros de salud, y observa una concentración minoritaria en gasto corriente, lo que explica sus reducidos porcentajes de participación.

El gasto en las funciones Transporte y Agraria se constituye fundamentalmente de inversiones en infraestructura. En este sentido, el incremento de los recursos del canon ha generado que los niveles descentralizados de gobierno tengan elevados porcentajes de participación en el gasto de estas funciones, en especial los Gobiernos Locales, quienes destinan una parte importante de sus recursos en la construcción de caminos, carreteras y obras de infraestructura de riego. Adicionalmente, el ponente señaló que el gasto en la función Protección y Previsión Social se ha mantenido centralizado en las instituciones del Gobierno Nacional.

Debido a la gran heterogeneidad de las municipalidades peruanas, el ponente presentó un enfoque de categorización municipal, el cual permite agrupar a los gobiernos locales a partir de ciertos criterios y realizar un diagnóstico de los ingresos propios de cada grupo de manera independiente, tomando en cuenta sus características particulares. El estudio utiliza en forma simultánea dos criterios de tipificación de las municipalidades, el primero consiste en la cantidad de población, mediante el cual se establecen tres categorías: pequeño, mediano y grande. El segundo criterio es el porcentaje de población urbana, lo que permite definir también tres categorías: rural, rural-urbano y urbano. Según el Censo 2007, de un total de 1833 gobiernos locales, 847 son pequeños y rurales, mientras que tan solo 105 son grandes y urbanos.

Posteriormente, fueron establecidos algunos indicadores de esfuerzo fiscal, tales como: i) independencia fiscal, ii) eficiencia recaudatoria global, iii) eficiencia recaudatoria de los impuestos municipales, iv) eficiencia recaudatoria de las tasas, y v) eficiencia recaudatoria del impuesto predial.

Al aplicar el indicador de independencia fiscal (IIF) al conjunto de gobiernos locales, se puede observar que en promedio el 30% de los ingresos municipales son propios, lo que demuestra que las transferencias continúan constituyéndose en la principal fuente de ingresos. Esta situación se profundiza en los distritos medianos y pequeños, los cuales tienen en promedio un IIF menor a 0,15.

Los índices de eficiencia recaudatoria de las municipalidades grandes son mucho mayores que los índices obtenidos por las municipalidades medianas y pequeñas. Estas diferencias también se estarían observando entre municipios urbanos y rurales. De otro lado, los índices de eficiencia recaudatoria del impuesto predial son bajos a nivel nacional, inclusive para municipalidades grandes y urbanas.

En este contexto, el ponente mencionó que podría implementarse en el corto plazo una política de fortalecimiento de ingresos propios, de aplicación prioritaria en los distritos grandes y urbanos, basada en la mejora en la administración municipal y en la disminución de los niveles de morosidad. Asimismo, el ponente señaló también que las transferencias no condicionadas generan pereza fiscal en los municipios, por lo cual debe formularse una política de transferencias condicionadas al cumplimiento de metas.



2. Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal

La propuesta de descentralización fiscal presentada por Luis Alberto Arias consta de dos partes, en la primera se formula un mecanismo de “coparticipación tributaria” aplicado a las transferencias que reciben los Gobiernos Regionales por parte del Gobierno Nacional, mientras que en la segunda se plantea un programa municipal de fortalecimiento de ingresos, así como un rediseño del sistema de transferencias a los Gobiernos Locales.

La “coparticipación tributaria” consiste en asignar al conjunto de los Gobiernos Regionales un fondo que cada año estará compuesto por el 25% del total de los ingresos tributarios netos anuales recaudados por el Gobierno Nacional. Dichos recursos serán repartidos en cinco sub-fondos: i) Educación, ii) Salud, iii) Infraestructura, iv) Actividades Económicas, y v) Otros. Cada sub-fondo será distribuido entre todos los Gobiernos Regionales, de acuerdo a indicadores socioeconómicos que reflejen las necesidades de cada departamento.

La aplicación de la propuesta de “coparticipación tributaria” permite que las transferencias recibidas por los Gobiernos Regionales sean calculadas en base a criterios redistributivos y de equidad. Ello significa que las regiones con mayores niveles de pobreza obtendrán montos más altos de transferencias per cápita, a diferencia de lo que ocurre en la actualidad. Asimismo, el empleo de esta propuesta disminuiría la discrecionalidad que tiene el MEF en el proceso por el cual establece el presupuesto de los Gobiernos Regionales, a la vez que otorgaría mayor predictibilidad a los ingresos futuros de los departamentos.

De otro lado, el ponente indicó que en la propuesta de descentralización fiscal se había desestimado asignar a los Gobiernos Regionales la recaudación de impuestos. Ello se debe a que aún no existen las condiciones necesarias para que este nivel de gobierno pueda realizar con éxito dicha tarea, dada la heterogeneidad de sus capacidades institucionales y la dificultad para identificación una base tributaria territorial en cada departamento.

En lo concerniente a los Gobiernos Locales, la propuesta plantea un rediseño de las transferencias municipales. Tomando como base la cantidad de recursos que calcula el MEF para el FONCOMUN, se propone que el 60% de dicho monto sea utilizado en gastos corrientes, mientras que el 40% restante sería asignado para gastos de capital. Asimismo, la propuesta establece la implementación de un Fondo de Inversión Local (FIL), el cual agruparía a todas las transferencias que actualmente financian gastos de inversión municipal. Así, el FIL estaría constituido por: i) 40% del FONCOMUN, ii) FONCODES, iii) FONIPREL, iv) PROVÍAS, v) Fondo Ordinario de Canon, Sobre canon, Regalías mineras y FOCAM, y vi) aporte del Tesoro Público para incentivar el esfuerzo fiscal.

Según la propuesta, el monto considerado por concepto del Fondo Ordinario de Canon, Sobre canon, Regalías mineras y FOCAM no correspondería al valor generado en el año fiscal en curso, sino al promedio recibido en los cuatro años anteriores. Si en un año determinado la cantidad de recursos del Fondo Ordinario es inferior al monto real generado en dicho año, la diferencia sería destinada a un fondo de estabilización a nombre de cada gobierno local.

Los recursos del FIL serían distribuidos entre los 1834 distritos de acuerdo al índice de carencia de infraestructura, el cual sería estructurado en base a indicadores relacionados con la cantidad de viviendas sin acceso a agua potable y alumbrado eléctrico, así como al porcentaje de población rural existente en el distrito. Con la finalidad de que ninguna municipalidad perciba menos recursos, se establece una comparación entre lo que recibirían por el FIL y lo que reciben actualmente para gastos de inversión. Si un municipio obtiene más recursos por concepto de FIL de lo que perciben en la actualidad, entonces se le transfiere la propuesta de FIL, de lo contrario mantendría su monto actual para gastos de capital.



De otro lado, en el caso de los Gobiernos Locales la propuesta plantea la implementación de un Programa Nacional de fortalecimiento de ingresos propios, con el objetivo de mejorar los indicadores de independencia fiscal y eficiencia recaudadora. Según el ponente, esta perspectiva debería ser prioritaria dentro del proceso de Descentralización Fiscal.

Finalmente, el consultor indicó que la propuesta enfoca de manera distinta a los dos niveles de gobierno, dadas sus características particulares y la disparidad de sus administraciones. Asimismo, especificó que la política de Descentralización Fiscal no se ha encontrado direccionada a fortalecer los niveles de gobierno, sino que ha estado condicionada al crecimiento económico, principalmente al “boom” de la actividad minera.

Comentarios de los asistentes

Luego de presentar las dos propuestas, se dio paso a la sesión de preguntas, sugerencias y comentarios, de las cuales cabe destacar lo siguiente:

- La importancia de calcular los costos administrativos que ocasionan las propuestas de descentralización fiscal formuladas en el estudio, con el fin de estimar su real contribución al fortalecimiento económico local y territorial.
- Con la finalidad de darle mayor viabilidad a la propuesta, debe tomarse en cuenta consideraciones de naturaleza política. Por ejemplo, no será posible privar a los Gobiernos Regionales y Locales de los recursos del canon. En este sentido, los participantes coincidieron en señalar que sería conveniente complementar el estudio con la propuesta elaborada por el Congreso de la República, la cual propone alternativas que disminuyen las inequidades y distorsiones generadas en la distribución de los recursos del canon.
- Costeo de las funciones transferidas a los Gobiernos Subnacionales, dado que los recursos asignados para tales tareas son evidentemente insuficientes para llevarlas a cabo de manera satisfactoria.
- Considerar que la distribución de los recursos no sólo debe realizarse en función de las necesidades y carencias sino también teniendo en cuenta algunos indicadores de cumplimiento de compromisos, como los asumidos en el modelo de Presupuesto por Resultados (PpR), los cuales articulan las metas locales con los objetivos nacionales.
- Debe establecerse mayores niveles de diferenciación en la propuesta de rediseño de transferencias de los gobiernos locales. En particular, las proporciones de gasto corriente y gasto de capital asignadas debe tomar en cuenta criterios de diferenciación como: urbano-rural, niveles de desarrollo económico, identificación de beneficiarios, entre otros.
- Las propuestas deben aportar transparencia, predictibilidad y estabilización de ingresos a nivel regional y local. Asimismo, deben permitir que los gobiernos descentralizados alcancen mejoras en su gestión y en el uso eficiente de sus recursos.

Intervención Final

En atención a los comentarios, Luis Alberto Arias presentó un resumen con los siguientes puntos:

1. La propuesta no plantea privar de los recursos del canon a los gobiernos subnacionales, puesto que sería políticamente inviable. Por el contrario, se propone que las regiones y los municipios no reciban menos recursos para gastos de inversión de lo que perciben en la actualidad.
2. En relación a la afirmación anterior, el estudio tampoco plantea la redistribución del canon al interior de cada departamento.



3. La propuesta afecta básicamente a la distribución de los recursos ordinarios, los cuales son repartidos mediante índices de carencias. Esto permite disminuir la discrecionalidad que existe en la asignación de este tipo de recursos.
4. Una de las prioridades más importantes del proceso de Descentralización Fiscal debería ser el incremento de la base tributaria nacional, con la finalidad de aumentar la recaudación.
5. Los dos objetivos principales de la propuesta son incrementar la predictibilidad y la transparencia en la distribución de los recursos públicos.
6. Se ha propuesto que el fondo regional sea del 25% de los ingreso tributarios netos. Este porcentaje corresponde a un promedio histórico más un plus adicional, lo cual permite no poner en riesgo el equilibrio macroeconómico. Adicionalmente, este porcentaje resulta razonable de cara a una negociación a nivel político (Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal).
7. En cuanto al modelo de tributos regionales, no existen casos exitosos a nivel internacional, salvo dos experiencias de gobiernos de Estados Federales como el de Estados Unidos y Canadá.
8. Los indicadores utilizados en el Presupuesto por Resultados (PpR) son interesantes como índices de cumplimiento de objetivos, no obstante, aún no se publican evaluaciones de su implementación. Ello provoca dificultades al compatibilizarlos con otros programas o propuestas.
9. La propuesta exige de manera implícita el fortalecimiento institucional a nivel regional y local a fin de generar capacidades óptimas de gestión de los recursos.
10. La conformación de regiones que agrupen a departamentos con características comunes, es un elemento de vital importancia en la consolidación del proceso de descentralización fiscal. En particular, permitiría que la distribución de los fondos propuestos tenga mayor eficacia distributiva.



USAID | **PERU ProDescentralización**
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA

Av. Vasco Núñez de Balboa 610 Miraflores
Teléfono (511) 4450570 - Fax (511) 4444578