

1.3 Promoviendo mayor eficacia y menor desigualdad a través de la descentralización

RESUMEN

La descentralización tiene el objetivo primordial de promover un desarrollo inclusivo a través del territorio. Sin embargo, el sistema actual no genera los incentivos adecuados y solo profundiza las desigualdades. Por el lado fiscal, esto estaría vinculado a la falta de una clara delimitación de funciones de gasto y a un sistema de financiamiento de los gobiernos subnacionales que genera distorsiones. En este contexto, presentamos una propuesta de reforma integral del sistema de descentralización fiscal, basado en tres componentes: (i) una metodología para clarificar las funciones de gasto, (ii) una reforma del sistema de financiamiento de los gobiernos regionales y (iii) la reforma del FONCOMUN, principal mecanismo de financiamiento de los gobiernos locales. Los beneficios de nuestra propuesta son mayor equidad, autonomía, previsibilidad y transparencia para los ingresos subnacionales. Esto debería redundar en una mayor demanda de rendición de cuentas y una mayor eficiencia social y territorial del gasto.



Daniel Barco
BANCO MUNDIAL



Paulo Chávez
BANCO MUNDIAL



Karina Olivas
BANCO MUNDIAL

PALABRAS CLAVE:

descentralización, gobiernos subnacionales, gasto público, reforma del financiamiento

Introducción

Al inicio de este milenio, el Perú fue testigo de un acelerado proceso de descentralización. Este tenía tres objetivos fundamentales: (i) mejorar la eficiencia general del gasto público, (ii) reducir las grandes disparidades regionales en materia de prestación de bienes y servicios y (iii) fortalecer las decisiones e instituciones democráticas locales.

El proceso de descentralización se estancó cuando el referéndum de 2005 truncó el proyecto de creación de las macrorregiones. Como resultado, se impidió la implementación de la coparticipación de los gobiernos subnacionales (regionales y locales) en los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto a la renta y a las ventas. De esta

manera, se transfirieron a los gobiernos regionales (GR) más bien varias responsabilidades sin financiamiento concreto para su implementación.

Además, existe una formulación poco precisa de las competencias y funciones de cada nivel de gobierno. Existe confusión y desorden respecto a la delimitación de funciones exclusivas, compartidas y delegadas entre el gobierno nacional (GN) y los gobiernos subnacionales (GSN). La confusión surge por la formulación poco precisa de las leyes orgánicas de cada nivel de gobierno. La del Ejecutivo garantiza únicamente las funciones exclusivas del GN, mientras que las leyes orgánicas de los GR y los gobiernos locales (GL) definen funciones compartidas que pre-

sentan incongruencias y superposiciones entre ellas y las del GN.

Los GSN tienen una importante participación en el gasto público, sobre todo en el gasto de capital. El gasto subnacional representó cerca del 40% del gasto público total en el 2019. El gasto corriente de los GSN solo representa un tercio del gasto corriente público, mientras que el gasto de capital subnacional representa más de la mitad del gasto público de capital. Los GL ejecutan la mayor parte de la inversión pública, cuando se esperaría que sus esfuerzos debieran estar dedicados prioritariamente a la provisión de los servicios corrientes y, en menor medida, al gasto de capital.

Los recursos propios de los GSN son escasos, debido a que la recaudación fiscal es extremadamente centralizada. El 95% de los ingresos fiscales son recaudados por el GN y solo 5% por los GSN.

Asimismo, los GL recaudan cuatro veces más que los GR, debido a que mientras que los GL cuentan con la recaudación del impuesto predial, los GR carecen de una base de impuestos propia.

El sistema de transferencias intergubernamental permite cerrar la brecha fiscal, pero genera serias distorsiones. En el caso de los GR, la principal fuente de financiamiento la constituyen los recursos ordinarios, que son de naturaleza discrecional. Esto propicia que se utilicen criterios históricos y negociaciones para su distribución. Ello desincentiva las ganancias en eficiencia, eleva los gastos de gestión y evita una distribución eficiente y previsible de los recursos. En el caso de los GL, existe una alta dependencia del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y los ingresos por canon. Las transferencias del FONCOMUN tienen reglas de distribución intrin-

secas e ineficientes, que limitan su objetivo de ser transferencias igualitarias entre municipalidades. Por su parte, el canon es altamente volátil, lo que reduce fuertemente la predictibilidad de los presupuestos de los GL.



La consolidación del nivel intermedio de gobierno podría ofrecer un nuevo impulso a la descentralización en Perú. Los gobiernos regionales cuentan con una serie de características que no vienen siendo aprovechadas.

La consolidación del nivel intermedio de gobierno podría ofrecer un nuevo impulso a la descentralización en Perú. Los GR cuentan con una serie de características que no vienen siendo aprovechadas, por la debilidad de su financiamiento y atribuciones. Primero, podrían cumplir la función de bisagra entre el GN —que es el nivel de gobierno de mayor alcance territorial— y los GL —con un alcance territorial más limitado—. Segundo, dado su alcance territorial intermedio, podrían llevar adelante el gasto de capital con mayor eficiencia en términos de escala y complementación regional. Tercero, dado su número limitado, sería más fácil potenciar sus capacidades y también supervisar sus funciones. Por ello, deberían tener mayores responsabilidades para la planificación y para la provisión de bienes públicos y también para la ejecución de gasto de capital.

Opciones de política

Frente al panorama descrito, es necesario ofrecer una solución integral, que nos acerque a un diseño óptimo de la descentralización fiscal. El diseño óptimo consistiría en implantar un sistema de descentralización fiscal que sea claro, transparente, estable, predecible y equitativo. Esto promovería la demanda de rendición de cuentas y una gestión eficiente del gasto por parte de los GSN. Acercarse lo suficiente a este sistema requeriría de una reforma integral con los siguientes componentes: (i) una metodología para clarificar las funciones de gasto, (ii) replantear casi por completo los ingresos de los GR, (iii) una reforma del FONCOMUN, complementada con una flexibilización en el uso del canon.

La clarificación de las funciones de gasto se facilita desagregando cada responsabilidad entre sus atributos principales.

Cualquier servicio o responsabilidad de gasto puede ser dividido en cuatro atributos: (i) rectoría, (ii) planificación, (iii) financiamiento, (iv) implementación o prestación del servicio. La definición de responsabilidades de gasto necesita identificar cada uno de estos atributos en cada servicio que provee el Estado y asignar la responsabilidad de ellos a un solo nivel de gobierno.

El sistema de financiamiento de los ingresos regionales requiere estar alineado con las mejores prácticas internacionales. Una estructura de financiamiento de este tipo tendría cuatro componentes:

- Ingresos propios provenientes de impuestos y tasas, sobre los cuales los GR tienen cierto grado de autonomía. Estos impuestos juegan un papel fundamental en generar la demanda de rendición de cuentas de los ciudadanos, lo que

redundará en una mayor eficiencia del gasto público y una mayor responsabilidad fiscal de los GR.

- Coparticipación de ingresos con criterios devolutivos. Estos ingresos incentivarán a que los GSN internalicen los beneficios de una mayor actividad económica.
- Transferencias de igualación, enfocadas en cerrar las brechas fiscales horizontales que existan entre los GR. Esto impulsará la solidaridad y estimulará la cohesión social.
- Un sistema de transferencias condicionadas con recursos vinculados a programas concretos. Estas transferencias permitirán que el GN pueda perseguir objetivos de alcance nacional.

El objetivo de reformar el FONCOMUN es transformarlo en una transferencia que cumpla con su



El principal beneficio de la reforma integral sería la equidad. Con ella, los recursos se distribuirían con mayor sintonía con las necesidades de las regiones y localidades.

principal objetivo de equidad entre municipalidades. El rediseño del FONCOMUN incluiría una serie de características compatibles con un comportamiento más eficiente de las administraciones locales. Primero, abordaría la brecha fiscal y eliminaría la distribución en tres etapas, para potenciar su poder igualador. Segundo, la estimación de la brecha fiscal consideraría los ingresos potenciales y no los efectivos, para no desincentivar la recaudación de ingresos propios, como el impuesto predial. Tercero, sería complementado con la flexibilización del uso del canon, lo que sería tomado en cuenta por la fórmula de distribución del FONCOMUN, para disminuir la variabilidad de recursos entre localidades.

La reforma integral que se plantea tendría la potencia suficiente para modificar los incentivos e inducir a una mayor eficiencia de los GSN. El principal beneficio de la reforma integral sería la equidad. Con ella, los recursos se distribuirían con mayor sintonía con las necesidades de las regiones y localidades. Además, se generarían ganancias en eficiencia, así como mayor autonomía, predictibilidad y transparencia en los ingresos, lo cual incentivaría la planificación y promovería la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos.

Los principios de neutralidad presupuestaria y tributaria minimizarían los costos de la reforma integral. La reforma planteada implicaría dos costos potencia-

les: (i) aumento del presupuesto destinado a los GSN y (ii) aumento de la carga tributaria para los contribuyentes. Estos costos podrían ser gestionados introduciendo los principios de neutralidad presupuestaria y tributaria en su diseño. Mediante el principio de neutralidad presupuestaria, se buscaría que los GR y GL sigan recibiendo el mismo volumen de recursos. Los ingresos creados o reformados solo sustituirían las fuentes actuales de ingreso y se añadirían a ellas. Mediante el principio de neutralidad tributaria, se buscaría que los contribuyentes mantengan la misma carga tributaria. Esto significa que la base de ingresos propios de los GR sustituiría una base actual del GN.

Recomendaciones

La clarificación de las responsabilidades de gasto necesita arrojar resultados precisos sin ambigüedad. Para cada servicio con intervención subnacional, la metodología para delimitar las responsabilidades de gasto tiene que responder claramente las siguientes preguntas: ¿Qué nivel de gobierno es responsable de la rectoría? ¿Qué nivel de gobierno es responsable de la planificación? ¿Qué nivel de gobierno es responsable del financiamiento? ¿Qué nivel de gobierno es responsable de la implementación o el servicio? En la práctica, el proceso puede ser arduo y complejo. Cuando existan indefiniciones, resultará útil desagregar el servicio en varios de sus componentes. Por ejemplo, en el caso de educación primaria, puede ser necesario distinguir entre profesores, edificios y materiales. Una

comisión técnica podría definir cada uno de los pasos a seguir durante este proceso, de tal manera que se lleve a cabo sin mayores tropiezos.

La estructura tributaria actual ofrece oportunidades para la reforma del sistema de financiamiento de los GR. Se propone que la nueva estructura para el siste-

La metodología para delimitar las responsabilidades de gasto tiene que responder las siguientes preguntas: ¿Qué nivel de gobierno es responsable de la rectoría? ¿Qué nivel de gobierno es responsable de la planificación? ¿Qué nivel de gobierno es responsable del financiamiento? ¿Qué nivel de gobierno es responsable de la implementación o el servicio?

ma de financiamiento regional se asiente en los tributos existentes, de la siguiente manera:

- Implementar la fuente de ingresos propios con una sobretasa regional sobre el impuesto a la renta personal (cuarta y quinta categoría). Los GR impondrían a discreción un impuesto plano entre tarifas mínima y máxima legisladas a nivel nacional. La recaudación del impuesto continuaría siendo administrada por la SUNAT y se distribuiría tomando como referencia la residencia declarada de los contribuyentes. Siguiendo el principio de neutralidad tributaria, se reduciría la tasa de impuesto cobrada por el GN en aproximadamente la misma magnitud de la tasa que sería aplicada por parte de los GR.
- Implementar la coparticipación de ingresos con una devolución regional del IGV. La propuesta es establecer un porcentaje fijo de la recaudación del IGV que sería distri-

buido entre los GR. Para conferir previsibilidad, en cada año, el porcentaje establecido se aplicará a la recaudación del año previo. El criterio de distribución de esta bolsa entre los GR podría ser devolutivo, en función de alguna variable que refleje la escala de consumo o producción de cada región, lo que se podría aproximar a través del PBI regional.

- Implementar una nueva transferencia de igualación con los ingresos corrientes del gobierno. Esta transferencia tendría como objetivo reducir los desequilibrios fiscales horizontales, considerando explícitamente las diferencias en las necesidades de gasto y la capacidad fiscal entre las regiones. Esta transferencia minimiza las desigualdades en el acceso y prestación de servicios públicos en las distintas regiones del país; asimismo, promueve la solidaridad y fomenta la cohesión social.
- Transferencias condicionales. Será necesario conservar algunas de las existentes, e introducir otras destinadas a promover la coordinación intergubernamental para el logro de los objetivos de la política sectorial.

En cuanto a la reforma del FONCOMUN, tendría cuatro pilares tendientes a potenciar su poder igualador. Primero, distribuir el FONCOMUN en dos tipos de transferencias: una distrital y otra provincial. Segundo, aplicar el concepto de brecha fiscal, que se define como la diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de los GL. Tercero, las brechas fiscales agregadas de cada nivel, el provincial y distrital, definirán la distribución del FONCOMUN entre provincias y distritos. Cuarto, será necesario relajar el uso de los fondos de canon, de tal manera que se utilice el 50% de esos recursos para gastos corrientes, exceptuando los gastos de planilla. Este 50% de los recursos de canon pasaría a formar parte de la capacidad fiscal para cada GL.

Hoja de ruta

100 días

- Crear un grupo de trabajo o comisión técnica, que cuente con la participación de expertos internacionales, con el objetivo específico de definir una metodología detallada para la definición de las funciones de gasto.
- Crear un grupo de trabajo técnico para definir la metodología de la transferencia de igualación de gobiernos regionales y la reforma del FONCOMUN.
- Establecer un esquema para limitar la volatilidad del canon. Por ejemplo, se pueden definir cuentas individuales con reglas de uso.

1 año

- Crear un grupo técnico que analice la idoneidad de las transferencias condicionadas de capital.
- Aprobar un uso más amplio del canon disponible para gastos corrientes.
- Aprobar el establecimiento de una base de recursos propios para los gobiernos regionales: modificar la ley del impuesto a la renta para establecer una sobretasa cuyos recursos financiarán a los gobiernos regionales.
- Aprobar la coparticipación de ingresos. Se puede establecer una coparticipación solo con fines devolutivos (dada la correlación entre este criterio y el equitativo) para hacer la distribución más simple y transparente.

5 años

- Aplicar la metodología de definición de funciones de gasto a los sectores relevantes. Esta aplicación debe tener un plazo máximo de, por ejemplo, un año.
- Realizar las reformas necesarias para la nueva delimitación de responsabilidades de gasto.
- Establecer la transferencia de igualación para los gobiernos regionales, con un periodo de transición de cinco años.
- Efectuar la reforma al FONCOMUN con un periodo de transición de cinco años.

Finalmente, es importante insistir que una reforma integral es el camino óptimo para proveer servicios públicos a los ciudadanos de manera eficiente y con equidad. En este sentido, es ideal que durante el primer año de gobierno se realicen las definiciones técnicas necesarias para la aplicación de las reformas en su conjunto. Las recomendaciones brindadas en este documento son un buen punto de partida para realizar tales definiciones.