

Redirigiendo la mirada hacia la mejora de los Ingresos Municipales



Desde la implementación del proceso de descentralización, en el año 2003, han sido innumerables las reformas y disposiciones que han marcado cambios importantes en el rumbo del mismo. Los constantes cambios en la normatividad en los que se sustenta la descentralización,

sumado a la falta de una institucionalidad sólida y un marco legal poco consistente con la configuración política e institucional, han contribuido a ensombrecer la orientación del proceso, y la principal consecuencia es la ausencia de resultados concretos en materia de gestión subnacional. En un rápido análisis de los principales indicadores socioeconómicos, solo a nivel departamental, se observa una muy baja correspondencia entre la mejora en el nivel de vida y la ejecución del gasto público en las jurisdicciones de dichos departamentos.

Se debe tener presente que, desde el inicio del proceso de descentralización, los gobiernos regionales y locales han mantenido una participación muy importante en la gestión pública en términos presupuestales. Durante la última década, el presupuesto asignado a estas entidades sumó alrededor del 40% del presupuesto del Sector Público No Financiero y más del 65% del presupuesto total de inversiones, en gran parte explicado por las altas transferencias derivadas de la explotación de las industrias extractivas (como el canon y las regalías), lo que les otorga un rol clave en el desarrollo territorial sostenido de largo plazo.

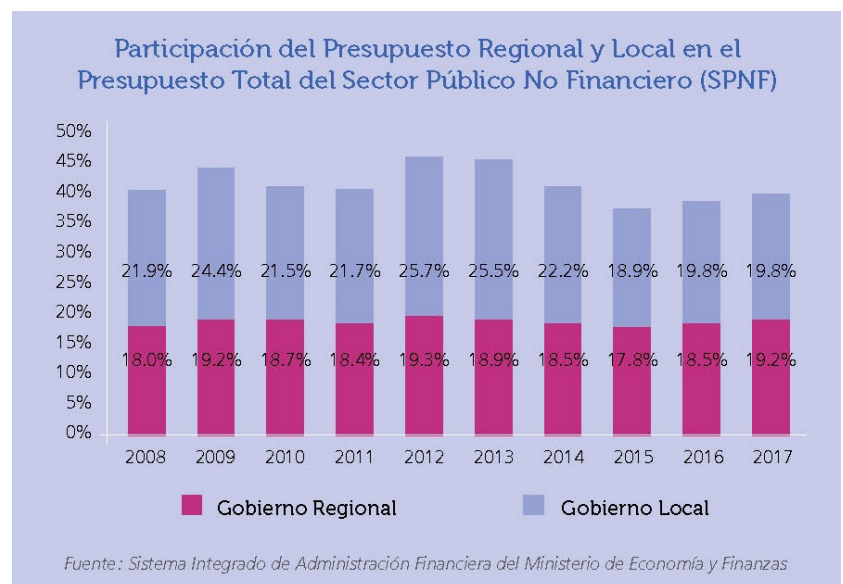
En este contexto, el manejo fiscal debe concebirse como uno de los principales instrumentos de gestión pública que permita lograr los objetivos de largo plazo planteados por cada una de las entidades.

Durante el diseño del proceso de descentralización se buscó un modelo de asignación de responsabilidades y competencias a los gobiernos regionales y locales, acompañado por mecanismos de financiamiento, que permitan darle una naturaleza sostenible al proceso. Es así que se agregaron potestades tributarias a los gobiernos locales, a fin de que se incremente la capacidad de generación de ingresos propios, y con ello desarrollar un proceso sostenible en la gestión local. Complementariamente, el gobierno nacional estableció un sistema de transferencias hacia los gobiernos regionales y locales, con doble objetivo: el primero de ellos, el de garantizar el adecuado financiamiento de las funciones de los gobiernos subnacionales y, con ello, la correcta provisión de bienes y servicios públicos; el segundo objetivo responde a la reducción de los desbalances fiscales horizontales, y el logro de un desarrollo territorial sostenible.

Sin embargo, en el Perú los sistemas de transferencias están muy lejos de lograr condiciones de eficiencia de la gestión de las finanzas subnacionales; la literatura evidencia que, en muchos casos, las transferencias intergubernamentales tienden a incentivar la reducción de la presión fiscal en las respectivas

jurisdicciones subnacionales, especialmente locales[1]. El argumento apunta a una motivación política por sustituir los ingresos derivados de los procesos de recaudación tributaria local por los ingresos por transferencias intergubernamentales; lo que en otras palabras implica buscar el financiamiento de los gastos locales por parte de no-residentes, reduciendo la necesidad de presionar la base tributaria local y, en su lugar, buscar los aportes del gobierno nacional. Fenómeno conocido como el efecto *'fly-paper'*, este fenómeno sugiere que las implicancias de un incremento de las transferencias del gobierno nacional generen un incremento del gasto público local, dejando poco o nada para la mejora de la capacidad de generación de ingresos propios[2].

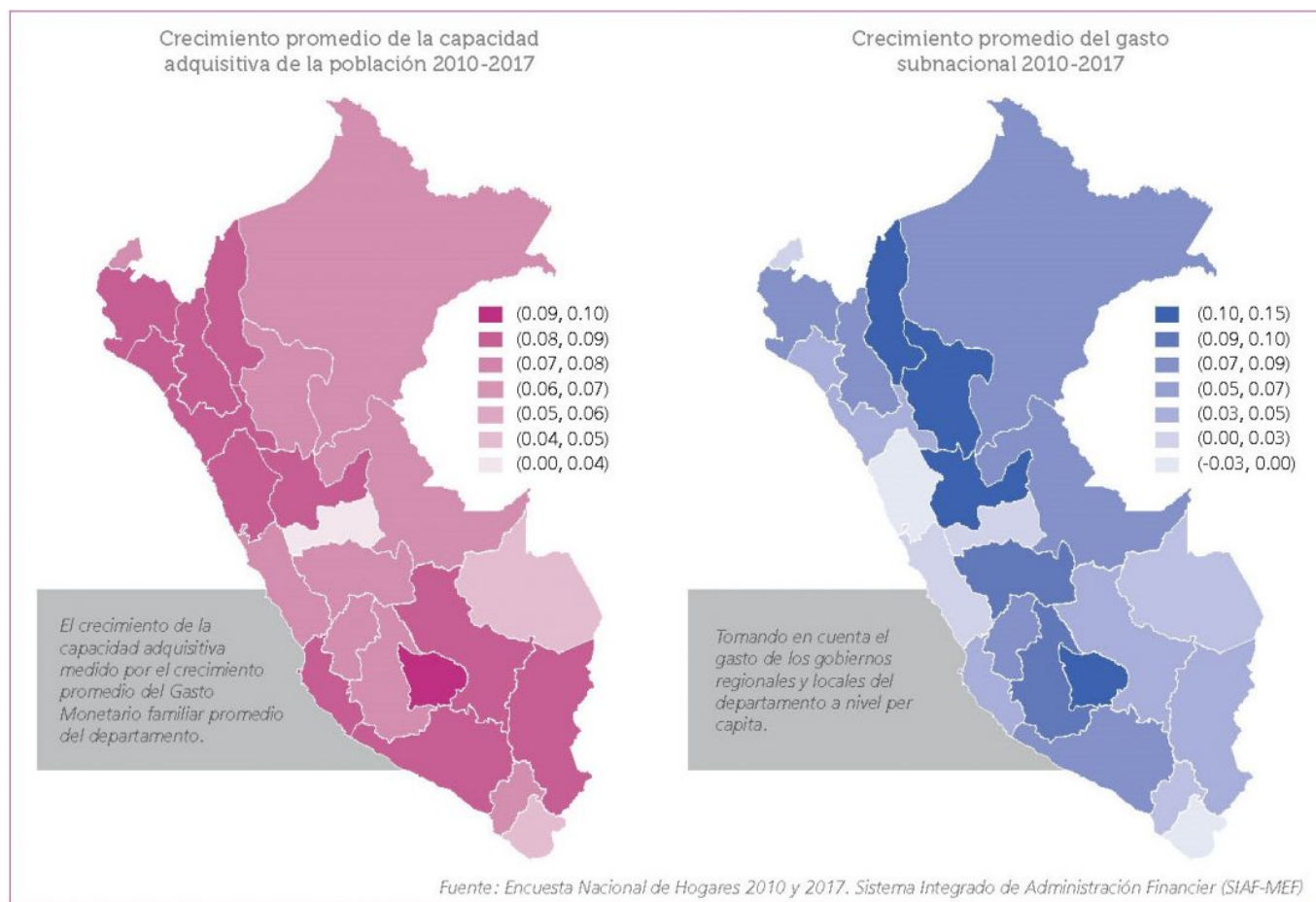
Teóricamente, el enfoque de transferencias responde a diversos enfoques de



financiamiento[3]: un enfoque normativo o tradicional y otro positivo; bajo el primero, las transferencias son necesarias para garantizar el adecuado financiamiento de las funciones de los gobiernos subnacionales y la correcta provisión de bienes y servicios públicos. El segundo enfoque es el resultado de la separación de las decisiones de gasto y el financiamiento; es decir, en la medida que las decisiones de financiamiento son establecidas a nivel nacional, y las decisiones de gasto a nivel regional o local, se generan las condiciones de ineficiencia en la gestión de las finanzas subnacionales.

Según los datos del Ministerio de Economía y Finanzas, el presupuesto de las municipalidades se ha incrementado en la última década, de S/11,128 millones en el 2007 a S/34,075 millones en el 2017; sin embargo, el peso de los ingresos propios en el presupuesto de los gobiernos locales es el mismo que hace 10 años: en el año 2007, los gobiernos locales registraron una recaudación por impuestos municipales de S/1,128 millones de soles, lo que equivale al 10.1% de su presupuesto total; mientras que para el año 2017, la recaudación por impuestos municipales ascendía a S/3,707 millones de soles, lo que equivale al 10.6% de su presupuesto total. Es decir, en 10 años el nivel local prácticamente ha mantenido su dependencia por las transferencias del gobierno nacional sin incrementar las capacidades relativas en la generación de ingresos propios.

Actualmente existen diversos esquemas de transferencias, uno de los más importantes es el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), como transferencia no condicionada que se financia con un porcentaje de la recaudación del Impuesto General a las Ventas (IGV). Otra transferencia importante en magnitud es el Canon, que resulta del 50% de lo recaudado por Impuesto a la Renta de las empresas mineras y que se transfiere a las entidades subnacionales localizadas en las zonas productoras; esta fuente se ha incrementado significativamente desde que inició el proceso de descentralización, explicado por el incremento de los precios internacionales de las materia primas y la puesta en marcha de nuevos proyectos mineros en el país, convirtiéndose en la mayor fuente de ingresos para algunos gobiernos regionales y locales e incrementando las diferencias de ingresos entre entidades, aunque en los últimos años se viene registrando una reducción de estas transferencias, producto del cambio de la tendencia de los precios y la desaceleración de la actividad minera.



Esto resalta la necesidad de una amplia agenda que busque incrementar las capacidades de las municipalidades para mejorar los procesos de recaudación tributaria, a fin de fortalecer la situación fiscal y reducir la dependencia de otras fuentes de financiamiento; de esta forma, se incrementa la autonomía para poder discernir sobre un horizonte multianual y mejorar la posición financiera de los gobiernos locales. Esta mejora de las capacidades van más allá de fortalecer las capacidades del personal o de otorgar un incentivo monetario a las municipalidades (que se da actualmente vía el Plan de Incentivos a través de la meta Predial), si no que se debe buscar la institucionalización de buenas prácticas a través de la mejora en la implementación y administración de los sistemas de catastro, el establecimiento de un sistema para la actualización periódica de las bases imponibles, así como la adecuada articulación con el sistema de transferencias para evitar la pereza fiscal de las municipalidades y lograr la mejora gradual de las capacidades tributarias.

Paralelamente, es necesario que a nivel nacional se estudie y redefina el sistema de transferencias, a fin de buscar la articulación del mismo, reconociendo e interiorizando el impacto de algunos rubros, como el canon y regalías, los cuales en la actualidad vienen generando distorsiones y exacerbando las desigualdades

entre localidades. Considerando que es una fuente altamente volátil, la dependencia sobre esta fuente de financiamiento pone a las entidades en condiciones de alta vulnerabilidad fiscal.

[1] MELGAREJO, K. y J. RABANAL (2004). *Perú: ¿Esfuerzo o pereza fiscal en los gobiernos locales? 1999-2004*. Banco Central de Reserva del Perú. Lima.

[2] BOADWAY, R. (2007). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principales and Practice*. Banco Mundial. Washington DC: Public Sector Governance and Accountability Series.

[3] PIFFANO, H. (2004). *Notas sobre Federalismo Fiscal: enfoques positivos y normativos*. PrEBi SeDiCl. Argentina: UNLP, PrEBi SeDiCl.

AGUILAR, G y R. MORALES (2005). *Las Transferencias Intergubernamentales, el Esfuerzo Fiscal y el Nivel de Actividad*. Instituto de Estudios Peruanos. Lima

Primavera 2018

Silvana Huanqui Valcárcel

Docente de la Universidad del Pacífico.