

Efectos y usos de las transferencias intergubernamentales¹

Betty Alvarado – CIUP



El objetivo del estudio propuesto es analizar los efectos pos-1993 de las principales transferencias fiscales del Gobierno central en el gasto local y de la recaudación de los ingresos propios de las municipalidades, así como conocer el uso de estos fondos en el ámbito local. En tal sentido, se presenta un análisis estadístico para respaldar nuestras hipótesis, sistematizando información de temas relacionados con las finanzas públicas y municipales, luego de la dación del Decreto Legislativo 776.

Las investigaciones aplicadas sobre los efectos de las transferencias intergubernamentales revelan dos líneas de estudio: la primera de ellas, focalizar el estudio de los efectos de las transferencias en la toma de decisiones financieras de los gobiernos subnacionales, con relación a la recaudación de sus ingresos propios y en la toma de decisión de gasto. La segunda línea de investigación estudia los efectos del comportamiento de los gobiernos locales en las cuentas macroeconómicas y la estabilidad fiscal de la nación.

La presente investigación busca evidencia del efecto sustitución, tanto por el lado del ingreso como por el lado del gasto, en los gobiernos locales en el Perú. Nuestra hipótesis, por el lado del ingreso, es que a mayor nivel de transferencias a los gobiernos locales, el nivel de esfuerzo fiscal de ellos en la recaudación de ingresos propios disminuye. Para trabajar esta primera sección, se ensayaron una serie de ecuaciones econométricas con el fin de encontrar la mejor relación entre las variables fiscales -como ingresos propios con transferencias- y las variables de control -como urbanidad, pobreza, densidad, tamaño poblacional, etc.-. Por el lado del gasto, nuestra hipótesis es que a mayor nivel de

transferencias recibidas por las municipalidades, estas moverían o trasladarían sus recursos propios o recursos directamente recaudados (RDR) de gasto de capital a gasto corriente. Las transferencias cubrirían algo que ellas anteriormente cubrían con recursos propios. Se recopiló información de Contaduría Pública y de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), para los modelos y para el análisis descriptivo que intenta rescatar el destino de los fondos de las transferencias.

El contexto peruano

Además de los altos índices de centralismo fiscal en la recaudación tributaria, el Perú mantiene la gestión centralizada de sectores sociales como salud y educación. Aun cuando en el futuro no cambie mucho la estructura de recaudación fiscal, la gestión de los servicios será transferida progresivamente y será una gestión compartida. Por lo menos, ese es el modelo más probable y no el de total devolución, financiándose con transferencias específicas.

Entre los aspectos conceptuales que sobresalen del marco normativo y de las señales políticas de las modificatorias, está que el proceso de la descentralización es un proceso gradual que se realizará por etapas y que busca la participación de la población.

Los aspectos fiscales de la descentralización, motivo de esta investigación, giran hasta el momento en torno a la creación de los fondos de inversión a distribuirse con transferencias y las bases fiscales que manejarían a los gobiernos regionales. Sin embargo, cabe resaltar que la atención ha estado dirigida, mayormente, a los gobiernos regionales y, en menor medida, a los gobiernos locales.

Estructura fiscal

Los datos de las operaciones del Gobierno local con referencia a las operaciones del Gobierno general en

1/ Resumen del documento titulado *Análisis de los efectos y usos de las transferencias intergubernamentales*, desarrollado en el marco del Concurso de Investigación CIES 2001, auspiciado por ACIDI-IDRC. Podrá descargar la versión completa de este documento, desde www.consortio.org/programa2001.asp

«Durante el año 2000, los gobiernos locales destinaron el 31% de sus ingresos a gastos de inversión, mientras que el Gobierno central destinó el 11,8%; sin embargo, es notorio que las municipalidades dependen de esfuerzos ajenos a su gestión para financiar dicho gasto»

el año 2000, muestran un peso del 10,7% en los ingresos corrientes y un 8,1% y 22,67% de gasto corriente y de capital, respectivamente, no muy diferentes de los años anteriores. Esta cantidad no refleja la dependencia de los gobiernos locales de las transferencias intergubernamentales. El peso de los gobiernos locales disminuye, si se considera su nivel de recaudación y con referencia al PBI. Mientras que el estimado del gasto del sector público para el año 2002 alcanza el 27,5% del PBI nacional, el correspondiente al Gobierno local solo alcanza el 1,8%.

Durante el año 2000, los gobiernos locales destinaron el 31% de sus ingresos a gastos de inversión, mientras que el Gobierno central destinó el 11,8%; sin embargo, es notorio que las municipalidades dependen de

esfuerzos ajenos a su gestión para financiar dicho gasto. La realización de las inversiones previstas por los municipios depende en más del 73% del Fondo de Compensación Municipal (FCM), del canon y sobrecanon y de las rentas de aduana; y otro 14%, de su capacidad de endeudamiento interno.

Relaciones intergubernamentales

Las municipalidades complementan sus ingresos propios con transferencias (ver el cuadro 1). En el caso peruano, son transferencias municipales el Fondo de Compensación Municipal (Foncomun), el Vaso de Leche, renta de aduanas, el canon petrolero, el canon minero (y otros cánones que se implementen). El sistema de transferencias sigue siendo el mismo desde 1994, excepto por la nueva posibilidad de establecer cánones de diferente fuente de recursos naturales.

Futuros fondos de financiamiento regional y local

El Fondo de Compensación Regional (Foncor). La única información disponible es lo reglamentado en la Ley Orgánica de Regiones (LOR). Este fondo será alimentado, inicialmente, por el 30% de los recursos generados por las privatizaciones y concesiones, cuyo proceso no pasa por una buena coyuntura política. Este fondo financiará proyectos que cumplan con los requerimientos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Cuadro 1

Evolución histórica de las transferencias intergubernamentales en el Perú: 1995-2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Soles constantes, año base 2000						
Foncomun	1.063.907.934	1.208.399.790	1.374.096.087	1.375.402.989	1.286.213.269	1.398.945.046
Renta de aduanas	21.455.408	17.711.591	31.906.232	24.753.112	25.524.125	24.891.213
Canon minero	0	18.827.998	129.382.823	185.538.871	89.801.432	55.360.909
Canon petrolero	95.255	117.470	107.893	66.853	106.366.247	163.115.646
Vaso de leche	313.488.723	296.834.529	309.194.040	312.321.412	316.718.712	325.124.000
<i>Total con Vaso de Leche</i>	<i>1.398.947.320</i>	<i>1.541.891.377</i>	<i>1.844.687.075</i>	<i>1.898.083.237</i>	<i>1.824.623.785</i>	<i>1.967.436.814</i>
<i>Total sin Vaso de Leche</i>	<i>1.085.458.598</i>	<i>1.245.056.849</i>	<i>1.535.493.035</i>	<i>1.585.761.824</i>	<i>1.507.905.073</i>	<i>1.642.312.814</i>
Dólares per cápita, 2000						
Total con Vaso de Leche	17	18	22	22	21	22
Total sin Vaso de Leche	13	15	18	18	17	18

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Perú Petro
Elaboración de los autores



«...en el año 2000, los municipios destinaron el 57,9% de sus ingresos a gastos corrientes, 34,4% a gastos de capital (31% a inversiones) y el 7,7% restante al servicio de su deuda»

El Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fide). Este fondo se crea para financiar proyectos con o sin cofinanciamiento, entendiéndose que serían fondos de contraparte de los gobiernos subnacionales. El fin último es el desarrollo regional, la integración de las regiones y el financiamiento de proyectos con más de un nivel de gobierno involucrado. El fondo obten-

drá sus recursos del 30% de lo captado por las privatizaciones, fondos internacionales no reembolsables y por endeudamiento, el mismo que sería asumido por el Gobierno central. Será de naturaleza concursable para los beneficiarios.

Las transferencias en las finanzas municipales

Finanzas municipales 1999-2000, dependencia para financiar inversiones

En términos agregados, en el año 2000, los municipios destinaron el 57,9% de sus ingresos a gastos corrientes, 34,4% a gastos de capital (31% a inversiones) y el 7,7% restante al servicio de su deuda.

La fragilidad de las finanzas municipales se refleja en su dependencia de recursos externos ajenos a su control (transferencias del Gobierno central y créditos internos), para solventar el déficit de efectivo proveniente de las actividades de inversión. La realización de las inversiones previstas por los municipios se financian en más del 73% por el Foncomun, canon y sobrecanon y rentas de aduana; otro 14% depende de su capacidad de endeudamiento interno (ver el cuadro 2).

Estas cifras revelan, claramente, la dependencia de los gobiernos locales respecto de las transferencias y reasignaciones del Gobierno central, no solo para la eje-

Cuadro 2

Ejecución del gasto en inversión según fuente de financiamiento: 2000
(En miles de nuevos soles)

	Gasto en inversiones		Total del gasto		Inversiones/ Gasto corrie. %
	S/.	%	S/.	%	
Fondo de compensación municipal	658.237	58,1	1.242.641	34,5	53,0
Canon y sobrecanon	156.936	13,9	193.916	5,4	80,9
Recursos de operaciones oficiales de crédito interno	154.049	13,6	236.537	6,6	65,1
Recursos directamente recaudados	69.326	6,1	1.120.997	31,1	6,2
Donaciones y transferencias	42.866	3,8	341.901	9,5	12,5
Otros impuestos municipales	31.993	2,8	443.465	12,3	7,2
Participación en rentas de aduana	18.721	1,7	24.507	0,7	76,4
Recursos de operaciones oficiales de crédito externo	895	0,1	895	0,0	100,0
Total	1.133.022	100,0	3.604.858	100,0	

Fuente: Contaduría General de la República
Elaboración de los autores



«La realización de las inversiones previstas por los municipios se financian en más del 73% por el Foncomun, canon y sobrecanon y rentas de aduana; otro 14% depende de su capacidad de endeudamiento interno»

grado de urbanidad. De acuerdo con nuestra perspectiva, esas son las principales variables que explican las diferencias entre las municipalidades en el Perú con relación a su base tributaria, además de la pobreza² (ver el cuadro 3).

Las transferencias han resultado ser la principal fuente de ingresos para ciertas municipalidades. De acuerdo con las estadísticas presupuestales de las provincias, las transferencias representan el 27% de los ingresos de las municipalidades metropolitanas (sin Lima) que tienen más de 500 mil habitantes, y va en aumento conforme disminuye el tamaño y se incrementa la ruralidad de la provincia, llegando a representar hasta el 88% de los ingresos de las municipalidades. En concordancia con

2/ Nuestra hipótesis es que cualquier otro intento de clasificar a las municipalidades, tendrá siempre una alta correlación con el esquema simple aquí esbozado.

cución de inversiones sino también para solventar sus gastos corrientes y el servicio de su deuda.

Finanzas municipales 1999-2000, análisis por tipo de municipalidad provincial

Ingresos. La heterogeneidad municipal también se manifiesta en las finanzas municipales. La diferencia entre municipalidad provincial y distrital no es suficiente, hay que considerar otras variables como tamaño y

Cuadro 3

Presupuesto ejecutado de las municipalidades provinciales, según tamaño y urbanidad (Estructura porcentual)

Tamaño poblacional Grado de urbanidad	+ 500 mil hab . + 85%	150 - 500 mil hab , + 85% 35 - 85%		50 - 150 mil hab , + 85% 35 - 85% .- 35%			20 - 50 mil hab 35 - 85% .- 35%		< de 20 mil hab 35 - 85% .- 35%	
	4	5	8	10	29	26	23	34	19	8
<i>Ingresos</i>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Impuestos	20,19	8,88	7,53	9,60	5,36	1,83	3,79	0,52	2,21	0,53
Precios y tarifas	46,04	31,12	19,10	28,43	22,06	11,62	22,91	9,12	19,64	7,39
Transferencias	27,02	56,25	59,35	51,57	59,65	79,88	65,88	83,71	74,77	88,14
Crédito	6,75	3,76	14,03	10,41	12,93	6,67	7,42	6,65	3,38	3,93
<i>Gastos</i>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Gasto corriente	77,68	53,31	50,96	56,87	50,05	38,66	43,52	35,91	38,96	31,03
Gasto de capital	14,88	44,40	42,56	35,14	41,78	52,72	46,38	55,47	56,95	59,95
Servicio de la deuda	7,44	2,30	6,49	8,00	8,17	8,62	10,10	8,62	4,09	9,01

Fuente: Sistema de Contabilidad Nacional (SICON), Contaduría Pública, Cuenta General de la República 2000
Procesamiento y elaboración de los autores

los datos de valores per cápita en el nivel nacional presentados anteriormente, las transferencias oscilan entre US\$ 20.00 y US\$ 10.00.

Gastos. Las municipalidades grandes de rango metropolitano, con más de 500 mil habitantes, tienen un gran peso en los gastos corrientes con relación a los gastos de capital: de 5:1; mientras que en el resto de municipalidades se mantiene casi una relación de 1:1, independiente del tamaño, aunque con una tendencia a tener mayor gasto de capital en las pequeñas.

Finanzas municipales 1999-2000, análisis por tipo de municipalidad distrital

Ingresos. Llama la atención que las municipalidades pequeñas, con menos de 20.000 habitantes, independientemente del grado de urbanidad, reciben todas alrededor de 150 soles per cápita (recuérdese que el Foncomun se distribuye favoreciendo a las zonas rurales). Esto último puede ser explicado por el monto mínimo que se debe distribuir, así como por las distorsiones que introducen otras transferencias, como el canon. En el resto de grupos de municipalidades, sí se nota el peso de la ruralidad para determinar la importancia de las transferencias.

Gastos. Analizando las cifras disponibles de gasto, se nota que la variable urbanidad, más allá del tamaño, es la que determina la estructura de gasto. Las urbanas tienen mayor gasto corriente: de entre 3:1 y 4:1 sobre el gasto de capital; mientras que en las rurales y en todas

las pequeñas con menos de 20.000 habitantes, la estructura de gasto de capital y corriente es casi de 1:1.

A continuación se presenta un cuadro resumen (cuadro 4) sobre los presupuestos ejecutados de las municipalidades distritales.

El caso de las finanzas de Lima y Callao

La dependencia de las municipalidades de las transferencias intergubernamentales no escapa a un buen grupo de las municipalidades de Lima y Callao, área metropolitana de la capital. En 10 municipalidades (considerando Lima y Callao), las transferencias representan más del 50% del total de sus ingresos y en 6 de ellas, sobrepasa el 60% (Villa María del Triunfo, Villa El Salvador, Puente Piedra, San Juan de Lurigancho, Carabayllo y Comas). El gráfico 1 revela que la distribución interna del total de transferencias, aun cuando no es regresiva, es un poco más que proporcional al nivel de pobreza, medido por el porcentaje de hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI). Lo mismo sucede, si no se considera el Vaso de Leche.

Respuesta de los gobiernos locales frente a las transferencias por el lado del ingreso y gasto

Estudios previos en el Perú, muestran una relación inversa entre transferencias y esfuerzo fiscal. El Foncomun, la transferencia principal, se ha triplicado desde

Cuadro 4

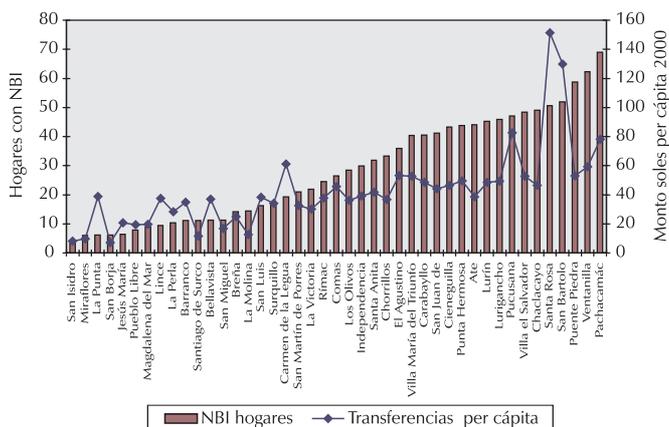
Presupuesto ejecutado de las municipalidades distritales, según tamaño y urbanidad (Estructura porcentual)

Tamaño poblacional Grado de urbanidad	150 - 500 mil hab		50 - 150 mil hab		20 - 50 mil hab			20 - 50 mil hab		
	.+ 85%	.+ 85%	35 - 85%	35 - 85%	.+ 85%	35 - 85%	.- 35%	.- 35%	35 - 85%	.- 35%
Número de municip.	16	33	4	26	19	30	134	505	822	
<i>Ingresos</i>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Impuestos	20,17	24,16	5,40	16,90	11,98	5,63	5,95	6,23	0,93	
Precios y tarifas	37,10	52,31	12,46	38,08	20,11	7,03	11,35	15,89	5,62	
Transferencias	36,61	19,09	62,08	36,81	61,09	81,89	76,10	71,58	85,78	
Crédito	6,12	4,44	20,06	8,21	6,82	5,45	6,60	6,30	7,68	
<i>Gastos</i>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Gasto corriente	74,55	77,38	42,33	69,22	59,06	41,73	39,09	41,27	32,55	
Gasto de capital	20,30	15,47	48,91	23,71	33,03	47,69	53,47	51,37	59,42	
Servicio de la deuda	5,15	7,16	8,76	7,07	7,91	10,59	7,44	7,36	8,03	

Fuente: Sistema de Contabilidad Nacional (SICON), Contaduría Pública, Cuenta General de la República 2000
Procesamiento y elaboración de los autores

Gráfico 1

Total transferencias versus hogares con NBI



Fuente: Contaduría Pública de la Nación, Sistema de Contabilidad Nacional 2000 (SICON), INEI
Elaboración propia

1994; además, se ha incrementado el canon mencionado en la sección anterior. Es de suma importancia, entonces, explorar y conocer, ¿qué ha sucedido con los ingresos y gastos municipales?

Para tal efecto, se realizaron estimaciones económicas considerando como variables dependientes la recaudación de ingresos propios, como los impuestos, los cobros a los usuarios (tasas, venta de servicios) y el total de ingresos propios; como variables explicativas, se han incluido las transferencias intergubernamentales y otras variables sociales de control.

Alcance de los modelos

En el lado del ingreso. Se logró demostrar que las transferencias tienen un efecto sustitución importante (de $-0,35$), pero decreciente con el nivel de las mismas. En modelos que se corrieron con las transferencias antes de 1993 y con una muestra panel, el impuesto predial se mostraba más proclive a caer que las tasas, como consecuencia del aumento de las transferencias. En esta oportunidad, también se corrieron las ecuaciones considerando los impuestos en general, así como las tasas. Efectivamente, los impuestos son más proclives a reducirse, en comparación con las tasas, ante el incremento de las transferencias.

En el lado del gasto. La metodología implementada demostró que el efecto sustitución por el lado del gasto es contundente. Los coeficientes y signos muestran que por cada sol que reciben las municipalidades en transferencias (sin considerar el Vaso de Leche), esta-

rían reduciendo, en 37 centavos, los gastos en capital que financian con recursos propios, dirigiéndolos a otros usos (gasto corriente). Este incentivo hace que las municipalidades tomen la decisión de cambiar su estructura de financiamiento de inversiones, cubriendo con fondos externos actividades de inversión que, de otra manera, hubieran sido cubiertas con recursos propios y esforzándose en recaudar más, lo que complementa los resultados de los modelos de ingreso.

Uso de fondos

Relación entre transferencias y tipo de gasto económico (corriente y capital)

Entre los principales hallazgos para las municipalidades sin Lima y Callao, se tiene:

- Aquellas municipalidades que reciben canon petrolero registran menor cantidad de recursos provenientes del Foncomun e ingresos propios en inversiones (en términos per cápita), explicado por la disposición adicional de recursos del canon para inversiones, liberando al Foncomun y los recursos propios para otros gastos, lo que refuerza la hipótesis del efecto sustitución.
- Aquellos que reciben mayor cantidad de transferencias (Foncomun) incrementan, en términos per cápita, la amortización de la deuda (5,35, 7,78, y 15,41 soles per cápita, medido por tercios de menor a mayor transferencia) pagadas por el Foncomun; mientras que el pago con recursos propios no registra mayor variación (0,12, 0,06 y 0,08 soles per cápita). Esto confirma el nivel de apalancamiento que han tenido las municipalidades, utilizando el monto de las transferencias en las cuentas del Banco de la Nación como garantía.
- Si se considera el nivel de pobreza medido por tercios, se encuentra que conforme disminuye el nivel de pobreza, las municipalidades gastan más en gastos corrientes cuando lo financian con ingresos propios. Sin embargo, los montos de inversiones y gastos corrientes se mantienen cuando se financian con el Foncomun, independientemente del nivel de pobreza. Esto indica que las municipalidades pobres hacen un gran esfuerzo en manejar sus recursos propios.
- Cuando se compara a las municipalidades distritales con las provinciales (conocidas también como distritos capital), se nota claramente que las provinciales utilizan tanto sus transferencias como sus recursos propios en mayor proporción en gastos corrientes (sobre todo en personal) que en gastos de inversión.

Para el caso de Lima y Callao

- El Foncomun representa la fuente principal para financiar inversiones en las municipalidades del tercio más pobre (18 soles per cápita frente a 9 soles en las demás municipalidades, tercio II y III), las que además utilizan sus recursos propios para financiar sus gastos corrientes. Mientras que las más ricas, al recibir menos transferencias y poder recaudar más ingresos, descansan básicamente en los ingresos propios.

Conclusiones y recomendaciones

La revisión de la literatura y experiencias internacionales nos indica que no hay un modelo único ni simple que calce en todas las circunstancias, y que cada país debe elegir su propio sistema. También somos conscientes de que los efectos que tienen las transferencias son importantes y que los debemos tener en cuenta cuando se implementan políticas que buscan la eficiencia en la asignación del gasto, la equidad en la distribución de los recursos y la estabilidad macroeconómica.

La hipótesis de tener sustitución de recursos propios por transferencia quedó demostrada en el Perú, tanto por el lado de los ingresos como por el lado del gasto. La evidencia nos muestra la ineficiencia de las transferencias, por lo que es necesario hacer unos ajustes al sistema (incluyendo a los ingresos propios) para disminuir los efectos negativos en el comporta-



miento fiscal de los gobiernos subnacionales. Estos deben considerar las diferencias entre municipalidades en el país (urbanas/rurales, grandes/pequeñas, distritales/provinciales, etc.).

Entre los mencionados ajustes al sistema de transferencias peruano, se distinguen los siguientes: la incorporación de instrumentos de gestión y esquemas de certificación y recertificación (particularmente en los fondos de transferencia general no condicionados), nuevos criterios en los algoritmos y procesos de distribución de los fondos a implementarse próximamente, incorporación de premios al esfuerzo fiscal de la recaudación de ingresos propios, introducción de medidas para el incremento de los ingresos propios de las municipalidades, el establecimiento de transferencias categóricas o en bloque con contrapartida o condicionalidad, mecanismos para reducir la volatilidad de las fuentes de las transferencias.