



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Viceministerio
de Gobernanza Territorial

Secretaría
de Descentralización



BICENTENARIO
PERÚ 2021

GUIA METODOLOGICA

TABLERO DE CONTROL TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

ANTECEDENTES

La Ley 27783 – Ley de Bases de Descentralización - establece una serie de transferencias del Gobierno Nacional hacia los gobiernos regionales y los gobiernos locales, en el marco del diseño de Descentralización Fiscal. Estas transferencias buscan compensar el problema de la generación de ingresos propios o para generar desarrollo de una jurisdicción en la que se desarrolla una actividad económica que a su vez genera ingresos para el estado.

Los recursos que se transfieren a los gobiernos regionales y los gobiernos locales (gobiernos subnacionales) se estiman a partir de la recaudación obtenida por el Estado. El monto a ser transferido se establece por diferentes metodologías y su distribución se realiza por distintos criterios entre los que destacan los de: población, pobreza, territorio y ubicación de la actividad que los genera.

Recaudación y Transferencias a los gobiernos subnacionales 2005 - 2019

	Recaudación	Transferencias a GR's y GL's	Transferencias / Recaudación
2005	39,923,554,471	5,339,859,262	13%
2006	51,153,953,185	6,668,741,416	13%
2007	58,253,219,994	11,161,384,969	19%
2008	65,601,076,702	11,863,240,053	18%
2009	60,275,758,383	12,834,429,047	21%
2010	73,151,216,618	15,144,927,179	21%
2011	85,594,087,042	18,456,895,400	22%
2012	95,928,317,677	21,018,313,959	22%
2013	102,094,711,849	21,493,246,941	21%
2014	108,520,942,520	22,733,460,281	21%
2015	103,914,819,714	20,330,692,179	20%
2016	103,459,594,245	21,319,090,378	21%
2017	105,565,246,502	24,214,453,207	23%
2018	120,854,865,690	25,883,106,364	21%
2019	127,785,943,897	27,375,715,317	21%
2020	109,059,476,011	32,859,467,281	30%

Fuente: SUNAT / Transparencia Económica

Comparando con la recaudación, las transferencias a los gobiernos subnacionales son en promedio el 20% de la recaudación nacional, y del monto transferido, el 80% lo reciben los gobiernos locales. En promedio, los gobiernos locales reciben 45 transferencias, siendo las principales: FONCOMUN, Recursos Ordinarios, Canon Minero y recursos del Fondo para la ocurrencia de Desastres Naturales, las mismas que representan en promedio el 60% de los recursos transferidos que reciben. En el caso de los gobiernos regionales, estos reciben 31 transferencias, donde las transferencias por Endeudamiento, Continuidad de Inversiones, Canon Minero y Recursos Directamente Recaudados, representan el 60% de los recursos transferidos que reciben.

Las transferencias son de diverso tipo, no solo en su constitución, sino además en su orientación. Algunas transferencias buscan compensar el problema de recaudación, como lo es el FONCOMUN; otras se originan bajo la premisa de la participación en la recaudación, como lo son las transferencias por canon, regalías, renta de adunas, entre otros; otras para la atención de desastres como lo son las relacionadas a la

reconstrucción post niño costero o atención en el marco de la emergencia sanitaria (Covid19); relacionadas también a programas sociales y productivos como Vaso de Leche o incentivos presupuestales para inversiones; o las relacionadas a incentivar la gestión como lo es el Plan de Incentivos. En cuanto a su destino, algunas pueden ser usadas en gasto corriente y otras para inversiones, bajo la premisa, esta última, de generar un impacto en el tiempo.

Todas las transferencias tienen criterios para su constitución y distribución. El marco legal respectivo, da cuenta de cuáles son los criterios e indicadores para constituir los fondos y distribuirlos entre las entidades receptoras. Existe un conjunto de transferencias para la cual se publica los índices de distribución. El Ministerio de Economía y Finanzas es quien, con la información que brindan diferentes entidades que recaudan los ingresos, determina el monto de recursos que serán distribuidos. En adición, a través de los cálculos que formula la Dirección General de Presupuesto Público, aprueba los Índices de Distribución, en función a los criterios establecidos en los marcos legales correspondientes, los cuales son población, pobreza, ubicación de los proyectos, cercanía a frontera, entre otros.

Estas son las relacionadas principalmente a la participación en la renta que obtiene el Estado por el desarrollo de una actividad económica. Dentro de este grupo se ubica el FONCOR, FONCOMUN y Renta de Aduanas. El Ministerio de Economía y Finanzas publica los siguientes índices de distribución:¹

1. Canon Forestal	6. Canon y Sobrecanon Petrolero
2. Canon Gasífero	7. FOCAM - Fondo de desarrollo socioeconómico de Camisea
3. Canon Hidroenergético	8. FONCOMUN - Fondo de Compensación Municipal
4. Canon Minero	9. FONCOR- Fondo de Compensación Regional
5. Canon Pesquero	10. Regalía Minera
	11. Renta de Aduanas

Los montos a distribuir y los índices de distribución no necesariamente son calculados a la par. A inicios de año, algunos índices de distribución ya están elaborados y aprobados, y más bien el cálculo del monto a distribuir se hace mes a mes. Así, por ejemplo, los índices de FOCAM, FONCOMUN, Canon y sobrecanon petrolero, Regalía Gasífera, Canon Pesquero y Renta de Aduanas ya están aprobados.

Los recursos a distribuirse cuya composición provienen del impuesto a la renta, suelen tener sus índices de distribución a partir del segundo trimestre, debido esto a que los

¹ <https://www.mef.gob.pe/es/transferencia-y-gasto-social/transferencia-a-gobiernos-locales-y-regionales/150-politica-economica-y-social/transferencia-y-gasto-social/1546-indices-de-distribucion-de-recursos>

montos a considerar se calculan a partir de la regularización del impuesto a la renta correspondiente al ejercicio fiscal del año, que regularmente se hace entre los meses de marzo – abril del año siguiente.

Otras transferencias, como el caso de la regalía minera, su índice se aprueba mensualmente, a pesar de que su cálculo se realiza de manera trimestral, y los que tienen como base los derechos de aprovechamiento, su estimación es semestral.

Con metodologías y criterios ya establecidos para determinar los montos a distribuir y esquemas de distribución, la Secretaría de Descentralización determina la distribución de los recursos según lo establecido por ley:

DECRETO LEGISLATIVO Nº 1440²

Artículo 52. Índices de distribución

52.2 La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Descentralización, sobre la base de los índices de la distribución aprobados a los que se refiere el párrafo precedente, determina los montos a ser distribuidos a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, según sea el caso, comunicándolos a la Dirección General del Tesoro Público para asignación financiera, a los Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales según corresponda.

Se identifican 14 mecanismos de distribución de recursos a los gobiernos regionales y gobiernos locales, agrupados en 11 transferencias, sobre los cuales la Secretaría de Descentralización debe terminar la distribución, que son lo que publica el Ministerio de Economía y Finanzas. Según el Portal de Transparencia Económica, en el 2020, se realizaron 9 transferencias a los gobiernos mencionados. No se muestra información sobre FONCOR y Canon Forestal. Para el caso de los gobiernos locales se identifican 9 transferencias por S/ 9,809 millones, que son el 35% del total de los recursos que recibieron, y en el caso de los gobiernos regionales, se identifican 8 transferencias, que suman S/ 1,569 millones, el 31% del total de transferencias recibidas.

Recurso	Gobiernos Locales	Gobiernos Regionales	Total
CANON GASÍFERO	780,322,337	260,236,666	1,040,580,119
CANON HIDROENERGÉTICO	121,632,201	40,544,068	162,176,269
CANON MINERO	1,964,690,571	654,392,136	2,619,082,707
CANON PESQUERO	98,530,210	32,843,403	131,373,613
CANON PETROLERO	310,581,241	136,608,250	472,770,445
FOCAM	122,956,441	51,873,085	174,829,526
FONCOMUN	5,255,304,712	-	5,246,180,396
REGALÍA MINERA	904,331,052	169,562,072	1,130,396,318
RENTA DE ADUANAS	250,770,097	222,947,533	473,717,630
TOTAL	9,809,118,862	1,569,007,214	11,451,107,023

Fuente: Transparencia Económica

² <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-legislativo/18247-fe-de-erratas-239/file>

En el cuadro posterior se detallan las transferencias sobre las cuales la Secretaría de Descentralización determina los montos a distribuir. A partir de allí es que la secretaría elabora el presente Tablero de Control, el mismo que busca dar cuenta sobre los cambios en los recursos a percibir por parte de las diferentes entidades receptoras, en un contexto donde los montos a distribuir muestran importantes variaciones.

Para tener una idea de las variaciones en las transferencias, y que explican el porqué de las mismas, se presentan los siguientes datos:

- El IGV, según información de SUNAT, base para la transferencia de FONCOMUN, cayó en 13% en el 2020 respecto al 2019. Al primer semestre 2020 muestra una recuperación del 39% respecto al mismo periodo 2019.
- La producción minera, según información del Ministerio de Energía y Minas, base para la transferencia por canon minero y regalía minera, mostró un retroceso en 30% con respecto al 2019.
- La producción petrolera en Loreto, según información de Perupetro, sufrió una caída de hasta 95% a lo largo del 2020, debido al cierre del Oleoducto Nor Peruano, lo cual impacta en la transferencia por canon petrolero.
- Los precios internacionales de los minerales, petróleo y gas natural registraron retrocesos importantes a lo largo de 2020, lo cual impactó en las transferencias por canon minero, regalía minera, canon petrolero, canon gasífero y FOCAM.
- Los ingresos tributarios a la importación, según información de SUNAT, variable que aproxima la situación del sector aduanas, cayó en casi 20% en el 2020, y que nos puede dar una idea de lo que puede suceder con la transferencia por Renta de Aduanas.

Transferencias a Gobiernos Locales y Regionales – Metodología de Distribución

	Constitución	Criterios de Distribución	El monto a distribuir se genera con un temporalidad...	Su distribución se realiza de manera...	Estimación del Monto a Distribuir	Elaboración de Índices de Distribución	Aprobación de Índices de Distribución	Instrumento que aprueba Índice de Distribución	Transferencia	Momento
Canon Minero	50% Impuesto a la Renta	Población, Necesidades Básicas Insatisfechas y ubicación del recurso	Anual	1 vez al año	Abril	Mayo	Junio	RM	Junio	Ultima semana Junio
Canon Hidroenergético	50% Impuesto a la Renta	Población, Necesidades Básicas Insatisfechas y ubicación del recurso	Anual	12 Cuotas	Abril	Mayo	Junio	RM	Mensual	Ultima semana Junio
Canon Gasífero	50% Impuesto a la Renta	Población, Necesidades Básicas Insatisfechas y ubicación del recurso	Anual	12 Cuotas	Abril	Mayo	Junio	RM	Mensual	Ultima semana Junio
	50% Regalías		Mensual	Mensual	Mensual	Enero	Junio	RM	Mensual	1ra Quincena de Mes
Canon Persquero	50% Impuesto a la Renta	Población, Necesidades Básicas Insatisfechas y ubicación del recurso	Anual	12 Cuotas	Abril	Mayo	Junio	RM	Mensual	Mensual
	50% Derechos de Pesca		Semestral	Semestral	Enero / Julio	Enero / Julio	Febrero / Agosto	RM	Semestral	Semestre
Canon Forestal	50% Derechos de aprovechamiento	Población, Necesidades Básicas Insatisfechas y ubicación del recurso	Semestral	Semestral	Enero / Julio	Enero / Julio	Febrero / Agosto	RM	Semestral	Semestre
Canon y Sobre canon Petrolero	18.75% del Valor de la Producción	Población, Necesidades Básicas Insatisfechas y ubicación del recurso	Mensual	Mensual	Mensual	Enero	Febrero	RM	Mensual	1ra Quincena de Mes
	50% Impuesto a la Renta		Anual	12 Cuotas	Abril	Enero	Febrero	RM	Mensual	Ultima semana Junio
FOCAM - Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea	25% de las regalías gasíferas que recauda el Gobierno Nacional	Población, Necesidades Básicas Insatisfechas y ubicación del recurso	Mensual	Mensual	Mensual	Enero	Febrero	RM	Mensual	1ra Quincena de Mes
FONCOMUN - Fondo de Compensación Municipal	Constituido por: (i) Impuesto de Promoción Municipal, (ii) Impuesto al rodaje y (iii) Impuesto a las Embarcaciones de Recreo	Población, pobreza, desarrollo urbano, violencia y recursos naturales. Para zonas rurales y urbano marginales.	Mensual	Mensual	Mensual	Enero	Febrero	RM	Mensual	1ra Quincena de Mes
FONCOR - Fondo de Compensación Regional	Programas y proyectos de inversión pública de los GR's y 30% de los recursos generados por privatizaciones y concesiones, así como Recursos Ordinarios	Todos los Gobiernos Regionales, con criterios de equidad y compensación, considerando factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones.	Anual	Anual	Junio	Junio	Julio/Agosto	RM	Anual	Anual
Participación en Renta de Aduanas	2% de las rentas que se recauden por la actividad y funcionamiento de las Aduanas	Población, Superficie y Número de Municipalidades en cada provincia beneficiaria.	Mensual	Mensual	Mensual	Enero	Febrero	RM	Mensual	1ra Quincena de Mes
Regalía Minera	% de la utilidad operativa trimestral las mineras	Población, Necesidades Básicas Insatisfechas y ubicación del recurso	Trimestral	Mensual	Abril / Julio / Octubre / Enero	Mensual	Mensual	RM	Mensual	Mensual

TABLERO DE CONTROL

Así, es importante que la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros con el objetivo de cerrar brechas y asimetrías de información, cuente con un TABLERO DE CONTROL que dé cuenta a las entidades receptoras, gobiernos locales, sobre variaciones de los recursos que perciben y les permita tomar las previsiones del caso. En adición, contribuye a la Secretaría de Descentralización y entidades receptoras, a comprender el esquema de distribución, y proponer mejoras al respecto.

A continuación una propuesta de diferentes indicadores que buscan dar alerta sobre el estado de las transferencias

I. Variación en monto con respecto al mes anterior

Diferencia en monto entre transferencia a recibir en un mes con respecto al mes anterior, a fin de estimar la magnitud de la variación.

II. Variación porcentual con respecto al mes anterior

Diferencia porcentual de la transferencia a recibir en un mes con respecto al mes anterior, a fin de dar cuenta de cuanto más / menos percibe una entidad en el corto plazo en porcentaje.

$$\left[\frac{\text{Monto mes actual}}{\text{Monto mes anterior}} - 1 \right] \%$$

Esto nos permitirá tener una idea global de la variación.

III. Variación en monto con respecto al mismo mes del año anterior

Diferencia en monto entre transferencia a recibir en un mes con respecto al mismo mes del año anterior, a fin de estimar la magnitud de la variación.

IV. Variación porcentual con respecto al mismo mes del año anterior

Diferencia porcentual de la transferencia a recibir en un mes con respecto al mismo mes del año anterior, a fin de dar cuenta de cuanto más / menos percibe una entidad en el mediano plazo en porcentaje.

$$\left[\frac{\text{Monto mes actual}}{\text{Monto mismo mes año anterior}} - 1 \right] \%$$

La variación con el mismo mes del año anterior, nos da una idea de que cuán lejos está con respecto un dato más estructural, y estimar posibles escenarios de compensación, de ser la figura en negativo.

V. Variación en monto respecto al acumulado al mes a recibir la transferencia con respecto al mismo periodo del año anterior

Diferencia en monto entre transferencia a recibir en un periodo acumulado desde enero al mes en donde se recibe la transferencia, con respecto al mismo periodo del año anterior. Nos permitirá explicar con más detalle el cambio a mostrar.

VI. Variación porcentual respecto al acumulado al mes a recibir la transferencia con respecto al mismo periodo del año anterior

Diferencia en porcentaje entre transferencia a recibir en un periodo acumulado desde enero al mes en donde se recibe la transferencia, con respecto al mismo periodo del año anterior. Nos permitirá explicar con más detalle el cambio a mostrar.

$$\left[\frac{\sum \text{Monto acumulado desde enero hasta mes presente}}{\sum \text{Monto acumulado desde enero hasta mismo mes del año anterior}} - 1 \right] \%$$

Comparar los acumulados de manera porcentual nos da una mirada mayor de los cambios identificados, además que nos permite identificar posibles tendencias al alza o a la baja.

VII. Distribución departamental

El análisis por departamento nos permite identificar cuáles de los mismos están recibiendo más / menos recursos, de manera comparativa. Si bien algunas transferencias están predeterminadas territorialmente, indicadores como población, pobreza o necesidades básicas insatisfechas orientan las mismas hacia ciertos territorios. Un análisis mayor nos puede permitir sugerir la inclusión de otros criterios para la distribución. Por ejemplo: (i) Densidad del Estado, (ii) Capacidad de gestión presupuestal, (iii) población de frontera, (iv) variables ambientales, entre otros.

VIII. Distribución intradepartamental

El análisis al interior por departamento, también nos puede dar una idea de inequidades en una misma jurisdicción. Algunas transferencias priorizan los distritos o provincias productoras. No permite analizar y proponer otros criterios complementarios.