

**4**

DOCUMENTOS  
DE  
DEBATE



# Propuesta Técnico Legal de Descentralización Fiscal

Asamblea Nacional de  
Gobiernos Regionales





# **Propuesta Técnico Legal de Descentralización Fiscal**

**Documentos de Debate 4**  
**Propuesta Técnico Legal de Descentralización Fiscal**

© Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)  
Jr. León de la Fuente 110, Magdalena  
Teléfono: 613 8313 - Anexo 357  
Fax: 613 8315  
Correo electrónico: angr@angr.org.pe  
Página web: www.angr.org.pe

Elaboración de contenidos:  
Luis Alberto Arias y Carlos Casas Tragodara, consultores Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

Coordinación de la publicación: Juan Narváez, Secretaría Técnica de la ANGR  
Cuidado de edición: Carolina Teillier  
Diseño e Impresión: SINCO Editores S.A.C.  
Jr. Huaraz 449 - Breña • Teléfono: 433-5974 • sincoeditores@yahoo.com

Primera edición, julio de 2010  
Tiraje: 1000 ejemplares  
Impreso en Perú

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-06796

*La información contenida en este documento puede ser reproducida total y parcialmente, siempre y cuando se mencione la fuente de origen y se envíe un ejemplar a la Secretaría Técnica de la ANGR y al Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.*

*El Proyecto USAID/Perú ProDescentralización tiene el objetivo de apoyar al Estado peruano en profundizar y consolidar el proceso de descentralización. Este documento ha sido posible gracias al apoyo de USAID/PERÚ, bajo los términos de contrato N° EPP-I-03-04-00035-00. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID.*

### **Agradecimientos**

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de diversas instituciones que vienen colaborando al fortalecimiento de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Nuestro más sincero agradecimiento al Proyecto USAID / PERÚ ProDescentralización, al Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), y al Programa de Apoyo a la Descentralización en Espacios Rurales - APODER, financiado por la cooperación suiza para el desarrollo y ejecutado por la Fundación INTERCOOPERATION.



# Índice

Presentación	7
Introducción	9
1. Las necesidades de gasto subnacional y el costeo de transferencias	15
1.1. Importancia de la metodología de costeo	16
1.2. Metodologías de identificación de costos (primera etapa)	18
1.3. Estimación de necesidades de gasto (segunda etapa)	22
2. Las finanzas subnacionales: los avances del proceso de descentralización fiscal	27
2.1. Evolución cuantitativa de la descentralización del ingreso	27
2.2. Evolución cuantitativa de la descentralización del gasto	28
3. La estructura del financiamiento del presupuesto de los gobiernos regionales y locales	39
3.1. Finanzas regionales	39
3.2. Finanzas municipales	40
4. Los ingresos propios de los gobiernos locales de acuerdo con un enfoque de categorización municipal	55
4.1. Indicadores de esfuerzo fiscal de las municipalidades	56
5. Las transferencias intergubernamentales	63
5.1. La evolución de las transferencias	63
5.2. Análisis de equidad	64
6. Las reglas fiscales	69
6.1. Necesidad de establecer reglas fiscales	69
6.2. Evidencia internacional	70
6.3. Reglas fiscales en el Perú	74
6.4. Limitaciones y propuestas de nuevas reglas fiscales	77
7. Propuesta técnica de descentralización fiscal	83
7.1. Propuesta técnica de descentralización fiscal para los gobiernos regionales: el modelo de coparticipación tributaria	83
7.2. Propuesta técnica de descentralización fiscal para los gobiernos locales	90
7.3. Descripción del modelo	94
7.4. Simulación para el año 2008	95
8. Resumen de cambios legales requeridos para implementar la propuesta	99
8.1. Costeo de transferencias	99
8.2. Modificación de las reglas fiscales	100
8.3. Propuesta de descentralización fiscal	100
Anexos	105
Descripción de los regímenes actuales de transferencias	
Referencias bibliográficas	115



# Presentación

La descentralización fiscal es el proceso por el cual se transfieren responsabilidades y competencias fiscales relacionadas con los ingresos y los gastos públicos, desde el Gobierno Nacional a los gobiernos subnacionales, garantizándoles a estos últimos un cierto nivel de autonomía financiera. Este proceso, que en el Perú se inició formalmente en febrero del año 2004 con el Decreto Legislativo N° 955, se encuentra actualmente estancado y mostrando serios límites en su conceptualización e implementación.

La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) tiene como una de sus prioridades de trabajo el impulso del proceso de descentralización fiscal peruano. En este sentido, con el apoyo de USAID, la ANGR presentó en el año 2009 una propuesta de coparticipación tributaria, la cual tiene por finalidad modificar el actual sistema de financiamiento presupuestal de los Gobiernos Regionales.

El aspecto más importante de dicho planteamiento fue establecer mecanismos técnicos y predecibles para la asignación de recursos que son transferidos por el Gobierno Nacional, con la finalidad de permitir que los Gobiernos Regionales cuenten con mayores niveles de predictibilidad sobre sus ingresos futuros y que el presupuesto de las regiones sean establecidos utilizando criterios que promuevan la equidad.

Posteriormente, la ANGR ha continuado trabajando en el desarrollo y la mejora de sus propuestas sobre descentralización fiscal. En este proceso, la Secretaría Técnica de la ANGR, con la colaboración del Proyecto USAID/Perú Prodescentralización, encargó a los especialistas Luis Alberto Arias Minaya y Carlos Casas Tragodara la formulación de una propuesta técnico-normativa de descentralización fiscal.

Este nuevo estudio ha sido elaborado en continuidad con el anterior, logrando además mejorar y profundizar en diversos aspectos del análisis y las propuestas ya planteadas. En cuanto al diagnóstico, el estudio concluye que el sistema de transferencias de recursos desde el Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales es discrecional, poco predecible y no genera un reparto equitativo de los recursos públicos entre las regiones.

Dichas características afectan directamente al proceso de fortalecimiento institucional de los Gobiernos Regionales, la mejora de su autonomía financiera y dificultan muchas de sus tareas de planeamiento, como la elaboración de planes multianuales de inversión. Esta situación complica significativamente las labores de los Gobiernos Regionales encaminadas a promover el desarrollo económico y social, así como la formulación de políticas sectoriales de alcance regional.

Con respecto a la propuesta de coparticipación tributaria, el estudio ha perfeccionado los indicadores que se utilizan para reflejar las necesidades y demandas de cada región, y los costos efectivos que ocasiona la provisión de los servicios públicos regionales. Asimismo, el estudio compatibiliza la propuesta de descentralización fiscal de la ANGR con los requerimientos de autonomía fiscal de los Gobiernos Locales, incorporando criterios de asignación presupuestal que relacionen el monto de transferencias con la recaudación tributaria.

Con el objetivo de aportar en el debate sobre la descentralización fiscal en el Perú y en la formulación de políticas públicas descentralistas, ponemos a disposición de las personas e instituciones interesadas esta publicación.

Hugo Ordoñez Salazar.  
Presidente  
Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales

# Introducción

La teoría económica señala que una de las ventajas de la descentralización fiscal es que mejora la eficiencia de la asignación de recursos al acercar la provisión de bienes y servicios del gobierno a las preferencias de la población. Los líderes regionales y locales están en mejor posición para conocer las necesidades de la población de sus respectivos ámbitos y, además, la población puede fiscalizarlos.

El proceso de transferencias de competencias y recursos debe asegurar:

- a. La neutralidad en la transferencia de los recursos; es decir, transferir simultáneamente competencias y recursos.
- b. La no duplicidad de funciones.
- c. La equidad.
- d. La responsabilidad fiscal.

La implementación eficaz de la descentralización fiscal debe contemplar los siguientes componentes:

- a. Distribución de competencias. Definición clara de quién hace qué. Esto comprende la definición de cuáles son las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno.
- b. Cuantificación de las necesidades de financiamiento. Definidas las competencias, es necesario determinar las necesidades de gasto de cada nivel de gobierno; y luego, individualmente, de cada gobierno regional y de cada gobierno local.
- c. Definición del sistema de transferencias intergubernamentales. Establecidas las necesidades de gasto, se debe definir cómo se financiarán las mismas, eligiendo entre las tres fuentes posibles: (i) transferencias provenientes de recursos ordinarios; (ii) transferencias provenientes de recursos determinados; y (iii) recursos propios.
- d. Definiciones específicas de modalidades de financiamiento. Una vez que se elige una o más modalidades de financiamiento, se deben especificar las características específicas de cada una. Por ejemplo, en el caso de tratarse de transferencias provenientes de recursos determinados se deben especificar los impuestos nacionales que le dan origen, el porcentaje de dichos impuestos que se destina al financiamiento de los gobiernos regionales y locales (GRL), y los métodos de distribución; y en el caso de elegir la modalidad de recursos propios, se deben especificar las potestades tributarias que se transfieren.
- e. Establecimiento de reglas de transparencia y responsabilidad fiscal.
- f. Establecimiento de los requerimientos institucionales que aseguren una óptima implementación del conjunto de reformas requerido.

Siendo la descentralización fiscal un proceso, su implementación puede tomar varios años. En el Perú este proceso se inició, en el caso de los gobiernos regionales, en el año 2003 con la creación de dichos gobiernos regionales y la elección de sus presidentes por votación popular. La actual Ley de Descentralización Fiscal considera dos etapas de implementación. En la primera se han transferido competencias, y el financiamiento de las mismas proviene de recursos ordinarios; es decir, de recursos asignados anualmente en el presupuesto público. Para la aplicación de la segunda etapa se estableció como requisito la creación de regiones. En esta etapa se transferiría a las regiones el 50% de la recaudación efectiva de algunos impuestos. Dado que la conformación de regiones se encuentra entrampada, el proceso no ha avanzado más allá de la primera etapa.

De acuerdo con la evaluación realizada en el documento de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2009), el proceso de descentralización que viene experimentando nuestro país no presenta características satisfactorias y se encuentra estancado. Esto se refleja en una asignación deficiente y no clara de las funciones y competencias de los tres niveles de gobierno; en la ausencia de una estimación técnica y razonable de los montos de recursos que se requieren para ejecutar satisfactoriamente las competencias transferidas a los gobiernos regionales (costeo); y, finalmente, en el actual modelo de financiamiento, basado en transferencias desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales, que es discrecional, poco predecible y no promueve la equidad entre las regiones, lo que además dificulta la elaboración de planes multianuales de inversión.

En particular, las deficiencias que presenta el modelo de financiamiento vigente afectan directamente el proceso de fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales, así como el incremento de su autonomía. Por tanto, resulta necesario modificar los mecanismos de financiamiento existentes, para permitir que los gobiernos regionales cuenten con una mayor predictibilidad sobre sus ingresos futuros y que las asignaciones presupuestales que reciben sean establecidas utilizando criterios técnicos y razonables.

La solución a los problemas planteados se debe enfocar por etapas:

- En la primera etapa el objetivo debe ser la mejora de la equidad y la eficiencia de los sistemas de financiamiento de los gobiernos subnacionales, tanto de los ingresos propios actuales como de las transferencias intergubernamentales. Este documento plantea propuestas para alcanzar este objetivo.
- En la segunda etapa el objetivo debe ser asignar gradualmente responsabilidades en la generación de ingresos a los gobiernos regionales. Éste es un paso importante en el proceso de descentralización fiscal, e involucra no solo la elección de impuestos regionales sino también los ajustes requeridos en la estructura institucional para obtener los mejores resultados posibles.

En cuanto a la elección de impuestos regionales, el tema es tratado con amplitud en la literatura económica. Ter-Minassian (1997) resume que los principales candidatos para impuestos regionales son aquéllos en los que: (i) se gravan bases tributarias relativamente inmóviles; (ii) las bases tributarias estén uniformemente distribuidas; y (iii) la recaudación sea relativamente estable.

Respecto a la evidencia empírica, cabe señalar que no existe, al menos en América Latina, un modelo tributario intergubernamental que pueda ser identificado como exitoso. Mientras los países unitarios están buscando sustituir transferencias (provenientes de recursos ordinarios) por impuestos regionales, los países federales están buscando sustituir impuestos regionales por transferencias.

En el Perú, la Ley de Descentralización Fiscal (LDF) no ha asignado impuestos a los gobiernos regionales; éstos solo tienen facultad para crear tasas por los servicios que prestan. Sin embargo, esta facultad no está reglamentada, por lo que no se ha definido el tipo de servicios (bienes públicos) que pueden ser financiados con esta modalidad.

- En la tercera etapa el objetivo debe ser la mejora de la calidad de los servicios prestados; es decir, alcanzar estándares mínimos en la calidad de estos servicios. Al respecto, en el presupuesto del año 2010 ya se contemplan programas prioritarios en los que se aplica la metodología de presupuestos por resultados.

En el presente trabajo se desarrollan con detalle las acciones correspondientes a la primera etapa; en futuros trabajos se deben abordar con detalle las acciones para las otras dos etapas.

En el capítulo II se expone la importancia de la metodología de costeo de actividades para cumplir con las funciones del Estado y las diferentes metodologías existentes para realizar dicho costeo. En el capítulo III se describen los avances cuantitativos de la descentralización de los ingresos y gastos fiscales. En el capítulo IV se describe la estructura del financiamiento de los gobiernos regionales y locales; se concluye aquí que, desde su creación, los gobiernos regionales basan su financiamiento en transferencias de recursos ordinarios; los gobiernos locales, en cambio, tienen una estructura más diversificada. En el capítulo V se analizan con mayor detalle los ingresos propios de los gobiernos locales, siguiendo una metodología de categorización municipal. En el capítulo VI se profundiza el análisis de las transferencias intergubernamentales. En el capítulo VII se efectúa el diagnóstico y propuesta de las reglas fiscales. Finalmente, en los capítulos VIII y IX se elabora la propuesta técnica de ajustes en los modelos de descentralización fiscal actualmente aplicables a los gobiernos regionales y locales; asimismo se identifican los cambios legales necesarios para la implementación de dicha propuesta.





**Las necesidades de  
gasto subnacional y el  
costeo de transferencias**



# 1. Las necesidades de gasto subnacional y el costeo de transferencias

El marco legal sobre descentralización, a saber, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades, definen de manera genérica las funciones exclusivas y compartidas asignadas a cada nivel de gobierno. Se sabe que en muchos casos se presentan determinados vacíos o duplicidades entre niveles de gobierno, que pueden dificultar su gestión en el futuro o la transferencia de las mismas durante el proceso.

Dentro del proceso de transferencias de competencias hacia los niveles subnacionales se establecieron los planes de transferencia, que representan básicamente la normatividad de la ejecución de las normas anteriores. El Plan Anual, el Sectorial de Mediano Plazo y el Plan Quinquenal eran documentos que debían regir y guiar el proceso de transferencias a corto y mediano plazo, sobre la base de lo establecido en la Ley de Bases y en las Leyes Orgánicas.

Una de las normas más relevantes en el asunto de la transferencia de competencias era la Ley del Sistema Nacional de Acreditación, Ley 28273. El contenido de esta norma desarrolla los aspectos referidos a la capacitación y la asistencia técnica, así como el conjunto de criterios, instrumentos, procedimientos y normas para la determinación de la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y locales antes de transferir una función específica, que debía estar previamente incluida en un plan anual o quinquenal.

Este proceso —antes controlado por el Consejo Nacional de Descentralización (CND) y más tarde por la Secretaría de Descentralización, que absorbió al CND— fue acelerado por el *shock* descentralizador anunciado en septiembre del 2006. El *shock* consistió en el acortamiento de los plazos para la transferencia de las 185 funciones sectoriales establecidas en la legislación para finales del 2007, plazo que se difirió un par de veces y que al momento de elaboración de este informe tenía como plazo el mes de diciembre del 2009<sup>1</sup>. Estas transferencias también incluían los sectores salud y educación, programados, según el marco legal, en la última etapa del proceso de descentralización; es decir, luego de la conformación de las macrorregiones (en una segunda etapa) y la transferencia de las funciones de los otros sectores (tercera etapa).

No obstante, debido a que aún no existe una metodología de costeo de transferencias, esta aceleración del proceso complicó la estimación de los recursos necesarios asociados a cada transferencia. Actualmente la estimación se realiza sobre la base de los datos históricos a un año; es decir teniendo como referencia los costos incurridos el año anterior en esa misma función.

<sup>1</sup> A esa fecha se avanzó hasta el 95.6%.

## 1.1. Importancia de la metodología de costeo

En el análisis de la clasificación presupuestal y de los distintos rubros que contienen a los ingresos y gastos del presupuesto se observa una ausencia de criterios homogéneos para la clasificación presupuestal, así como para la definición de funciones y competencias en el marco normativo del Estado; es decir, en muchos casos los programas y funciones no guardan relación con la clasificación de competencias y funciones de las leyes orgánicas y los reglamentos de funciones de las instituciones del Estado. Ello torna muy difícil establecer criterios que busquen mantener la neutralidad fiscal, ya que imposibilita el cálculo preciso de las funciones a descentralizar según los recursos a transferir.

La Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto establece que los gastos públicos de estructuran siguiendo las clasificaciones institucional, económica, funcional-programática y geográfica. La clasificación funcional-programática es la más importante en términos del destino de los gastos, ya que agrupa los gastos en función de su naturaleza, mediante la identificación de su destino. Además, esta clasificación permite subdividir cada rubro en diferentes categorías (programas, subprogramas, actividades y proyectos) para una mayor certeza de los recursos involucrados y del destino de los mismos (véase el cuadro 1).

**Cuadro 1**  
Estructura de funciones programáticas

Función	→ Propósito o roles del Estado
Programa	→ Políticas
Subprograma	→ Acción general o concreta
Actividad/proyecto	→ Objetivo parcial de las políticas
Componente	→ Acción concreta
Meta	→ Unidad de medida

Fuente: SIAF - MEF  
Elaboración propia

Por otro lado, el marco normativo asociado al proceso de transferencias resume las competencias exclusivas y compartidas que cada nivel de gobierno deberá ejercer en las distintas etapas del

proceso de descentralización. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la de Municipalidades detallan las funciones generales y específicas que forman parte de las competencias del nivel regional y local respectivamente. Y según los principios del proceso, especialmente el principio de neutralidad fiscal, cada función asignada a los gobiernos subnacionales tendrá que venir acompañada por la transferencia de recursos, con la finalidad de que éstos cumplan con las nuevas obligaciones de gasto.

Debido a esta rigidez, lo óptimo sería plantear una reforma de todo el sistema presupuestal para que sea funcional al proceso de descentralización. Esto implica que la estructura funcional-programática del presupuesto no tiene ninguna relación con las competencias asignadas en la legislación a los distintos niveles de gobierno, por lo que un camino que facilitaría las cosas es establecer una equivalencia entre las partidas presupuestales y las competencias mencionadas. Sin embargo, este camino es de largo plazo y no estaría acorde con la velocidad del proceso de descentralización; más aún considerando la aceleración de las transferencias planteadas en el 2006. Por ello surge la necesidad de plantear una metodología estándar, para calcular los montos de recursos que deben transferirse junto con las competencias a los gobiernos regionales y locales. La asociación de cada función con el rubro de gasto localizado dentro de la cadena funcional-programática, debe seguir necesariamente una metodología de cálculo que determine, con la mayor exactitud, el monto relacionado a la ejecución de dichas funciones.

Los criterios para establecer una metodología de imputación de costos se desarrollan mediante dos procedimientos. Uno primero que implica la recopilación del total de costos de cada función; y posteriormente, la asignación de cada costo a la categoría de gasto correspondiente.

Asimismo, es necesario que los costos identificados se encuentren diferenciados en costos directos e indirectos, según su incidencia en una función específica. Esto es, por un lado, aquéllos que se relacionan directamente, como los sueldos del personal, bienes o servicios utilizados; y, por otro, los costos aplicables a una función pero cuya naturaleza no se relaciona solamente con esa función, como el pago de servicios como luz, agua y teléfono que se utilizan en una oficina, o la depreciación de un activo.

Para el cálculo de los costos indirectos es necesaria la aplicación de factores de costeo unitario, de manera que se pueda identificar la proporción del costo en la función determinada. En otras palabras, sobre la base de los costos unitarios es posible identificar el costo de cada insumo para una función específica.

En el debate sobre el proceso de descentralización mucho se ha hablado acerca de la renuencia de los sectores a transferir los recursos financieros necesarios para financiar las competencias transferidas. A esto se le ha denominado el “costeo de las transferencias”. Una explicación es que, aparte de la comprensible renuencia a perder poder y transferir competencias, el Estado carece de una estimación precisa de cuánto le cuesta desarrollar determinadas actividades. Esto porque varias actividades son financiadas por una misma partida presupuestal, o porque sucede que una oficina centralizada en Lima tiene que transferir sus funciones a 26 gobiernos regionales, cuando dicha tarea es realizada por pocos funcionarios. Ello agrega una mayor complejidad, dado que ahora se debe introducir una dimensión adicional: el territorio. Cuando uno analiza estas actividades generalmente están clasificadas como que se realizan en Lima, cuando su impacto es nacional. Esto determina que, si se transfiere, surge el reto de estimar cuántos recursos le corresponden a cada unidad de gobierno subnacional que recibirá las competencias.

Existen varios casos que ilustran lo antes señalado. Uno de los primeros y más claros tiene que ver con funciones que realizaba la Superintendencia de Bienes Nacionales y que fueron transferidas a algunos gobiernos regionales que lograron acreditarse para ello. Se transfirió la responsabilidad de ejecutar la acción de gobierno, pero en un principio no se transfirieron recursos porque no existía un estimado de cuánto le tocaba a cada gobierno regional que recibiría la función. La dificultad aumentaba cuando se observaba que no todos los gobiernos regionales recibirían esta función sino solo algunos. Esto significaba que parte del presupuesto continuaría en la entidad del nivel nacional al mismo tiempo que parte de estos recursos debía transferirse a los gobiernos regionales acreditados para ejercer la función en cuestión. Esto evidenció que no existe una metodología adecuada para realizar la estimación.

El ejemplo mencionado nos debe llamar la atención acerca de que si queremos implementar un proceso de descentralización ágil y eficaz, el go-

bierno nacional tiene como primera tarea identificar los recursos destinados a financiar las diversas funciones que ejerce a nivel nacional y luego proceder a una imputación territorial. En este sentido, existe la necesidad de sincerar las cifras presupuestales. Esto nos revelará dos situaciones: los déficits existentes respecto a una provisión en cantidades adecuadas para el bienestar de la población (una especie de estándar mínimo), y que el Estado no gasta en muchas funciones que son de su obligación, dado el marco legal actual. Estos hechos quizá son la principal explicación de por qué los sectores no han hecho la cuantificación necesaria.

La Dirección Nacional de Presupuesto Público ha establecido algunos criterios generales para este costeo; sin embargo, no da muchas luces acerca de la forma práctica de hacerlo. Son mandatos que obligan a las instituciones nacionales que entregan competencias y funciones a los gobiernos subnacionales a obtener ciertos estimados preliminares de recursos a transferir, pero sin criterios uniformes.

Este ejercicio es el primero que debe hacerse. El sinceramiento de cuánto gasta el Estado en cada función y competencia es el punto inicial a partir del cual se debe empezar la discusión sobre la transferencia de recursos. Si se tiene este estimado por función, el siguiente paso será determinar cuánto se gasta en cada departamento, provincia o distrito, según el caso. Debemos mencionar que muchos gastos que se realizan ya están territorializados; es el caso de los referidos a salud, educación y otras funciones. Como veremos más adelante, funciones de este tipo ya las ejercían los precursores de los gobiernos regionales (los Consejos Transitorios de Administración Regional) y presupuestalmente estaban asignados a las direcciones regionales (tal cual se hace ahora), por lo que el proceso de descentralización actual no ha implicado ningún cambio significativo desde el punto de vista presupuestal.

El problema surge cuando se tienen que transferir funciones hoy ejercidas por el nivel nacional con un presupuesto asignado territorialmente a Lima y que, según el marco legal, deben transferirse a gobiernos subnacionales. La estimación de los recursos asociados a éstas es la principal dificultad a enfrentar; se trata de un reto que es indispensable superar para avanzar en el proceso de descentralización fiscalmente neutral como lo establece la actual legislación.

Una vez sincerado el gasto que efectivamente realiza el Estado a nivel de jurisdicción departamental, provincial o distrital, un siguiente paso será la estimación de las necesidades de gasto de cada una de estas unidades territoriales para cada función que es responsabilidad del Estado. Para ello deberá estimarse el costo unitario de proveer un bien y servicio de calidad mínima que asegure un tratamiento similar a todos los ciudadanos sin importar el lugar en el que vivan. Deberá incluirse por tanto cierta diferenciación atendiendo al costo de los insumos en cada región del país. Los accidentes geográficos de nuestro territorio determinan que haya un costo de transporte diferenciado por zonas; o bien, debido a la heterogeneidad de los incipientes mercados internos, deberá tomarse en cuenta que los insumos para producir los bienes y servicios pueden tener precios diferenciados.

Durante el año 2008 se hizo evidente la falta de una metodología consensuada. Los gobiernos regionales estimaron los montos que debían transferírseles si se trasladaban a ellos todas las funciones anunciadas en septiembre del 2006, incluyendo al Gobierno Regional de Lima Metropolitana (que en la práctica es la Municipalidad Metropolitana de Lima). El monto calculado fue de 2,758 millones de soles, mientras que el estimado por la Dirección Nacional de Presupuesto fue de 2,620 millones de soles; una diferencia de S/. 138 millones. La solución planteada para cubrir esta diferencia fue que los sectores lo aportaran con cargo a su presupuesto, una medida ad hoc que no responde a ningún criterio basado en una metodología consensuada y aplicada por todos de manera transparente.

Éste es un ejemplo de las fricciones que pueden surgir al no contar con una metodología de costo que permita sincerar las cifras que se deben transferir. Tomando esto en cuenta, enumeramos a continuación una serie de metodologías que se podrían utilizar.

## 1.2. Metodologías de identificación de costos (primera etapa)

En la literatura sobre el tema existen una serie de propuestas sobre metodologías en función de la información disponible específicamente sobre identificación de los costos unitarios de los recursos utilizados para ejecutar alguna función. Éstas

se pueden aplicar a una entidad privada o pública. Recientemente está surgiendo el interés de los Estados por aplicarlas, en la medida en que los ciudadanos desean contar con mayor información y los Estados desean ser más *accountables* para su población.

### 1.2.1. Metodología ad hoc

La metodología ad hoc consiste en la estimación de los costos de los servicios de cada unidad diferenciando los costos directos e indirectos. Este método resulta bastante sencillo debido a la poca exploración sobre cada tipo de costo, ya que se asume precisamente una escasa información sobre los recursos utilizados.

El proceso que se sigue en este método consiste en:

- Diferenciar entre costos directos e indirectos  
Implica distinguir los costos directos —sueldos, salarios (incluidas las prestaciones), bienes, etcétera— de los costos que contribuyen de manera indirecta —gastos administrativos, consumo de electricidad, agua, sueldos y salarios no directamente imputados, etcétera—.
- Prorrateo de costos indirectos  
Una vez identificados y clasificados los costos, se realiza un prorrateo de los costos indirectos para aproximar la relación de la función con los gastos indirectos incurridos. La aproximación consiste en el cálculo de un factor de prorrateo de los costos indirectos sobre la base de una proporción de las horas-hombre utilizadas; es decir, es necesario obtener una variable que cuantifique homogéneamente cada costo para poder calcular la fracción de costo.

### 1.2.2. Prorrateo tradicional

El método del prorrateo tradicional es aún más simple, aunque la aproximación a los costos efectivos por cada función suele ser muy pobre. Con este método se asigna cada costo a un rubro agregado y después se prorratea en base a un porcentaje determinado. El proceso consiste en identificar los principales rubros de gastos y asignar una proporción a los costos indirectos.

Debe mencionarse que la aplicación de estas metodologías se puede complicar cuando agre-

gamos la dimensión territorial. Por ello es importante desarrollar una metodología que proceso información a un nivel mucho más desagregado que identifique actividades y sus principales costos.

### 1.2.3. Metodología Activity Based Costing - Costeo basado en actividades

La metodología denominada *Activity Based Costing* (ABC) requiere determinar los factores de prorrateo o *cost drivers*<sup>2</sup> y asignar los gastos a partir de la cuantificación de las actividades que se realizan para esa función de la manera más ordenada y precisa posible. En otras palabras, se debe buscar asociar las competencias y los objetivos con la estructura presupuestal asociada a esa función, mediante factores de cálculo de los principales elementos de gasto (recursos humanos y bienes y servicios).

Los conceptos principales involucrados en la metodología ABC son: recursos, actividades, objetos e impulsores de costo.

- *Recursos*. Son los bienes destinados al desarrollo de las funciones.
- *Actividades*. Se considera como tales a todos los procesos que se relacionan entre sí.
- *Objeto de costo*. Elemento final, ya sea la provisión de un bien o un servicio específico.
- *Impulsores de costos*. Factor utilizado para medir el costo incurrido en cada una de las actividades.

El procedimiento para la aplicación de la metodología ABC implica el análisis detallado de cada actividad de la entidad y paralelamente la identificación y categorización de los gastos en que la entidad incurre, para asociar ambos grupos usando criterios de medición. Los pasos son:

- i) Identificar y organizar las actividades relevantes; es decir, identificar y ordenar las princi-

pales funciones que desempeñará la entidad. A partir de ello, organizar cada actividad por centro de costo. Con esto, las principales actividades se agrupan en función de su naturaleza, de manera que los costos sean más homogéneos en comparación con el cálculo conjunto de la totalidad de las funciones (por ejemplo, actividades de la función de administración, planeamiento, etcétera).

- ii) Identificar los principales costos para cada actividad definida en el paso anterior. A partir de la identificación de los costos directos e indirectos se establecen los elementos detrás de cada gasto. En otros términos, en esta etapa se identifican los grupos de gasto y el presupuesto asociado a ellos (bienes y servicios, personal, etcétera), para luego ordenar los elementos por cada grupo de gasto (por ejemplo, alquiler de bienes muebles dentro del grupo bienes y servicios).
- iii) Impulsores de costeo o *cost drivers*. Se asignan los montos a cada actividad, sobre la base de una medida homogénea calculada con valores referenciales provenientes de criterios específicos en función de cada elemento de gasto (por ejemplo, *cost driver* para administración: horas requeridas entre el número total de horas-hombre).
- iv) Establecer la estructura del flujo de costos. Se determina el monto asociado a cada función a partir del monto de la actividad y los *cost drivers* identificados para cada costo.
- v) Establecer el modelo de acumulación de costos para simular el flujo y la estructura de costos de la institución y desarrollar las tarifas de costos.

Al momento de elaboración de este informe la meta de lograr la transferencia de las 4,500 funciones asociadas al *shock* descentralizador se encuentra pendiente; mientras tanto los decretos supremos 001-2008-PCM y 029-2008-PCM amplían el plazo de traspaso de las 4,500 funciones.

Tomando un caso, en el Plan Anual de Transferencia Competencias Sectoriales del 2008 se incluye la transferencia en materia agraria: "Promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria, con la participación de actores involucrados, cautelando el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable

<sup>2</sup> Los *cost drivers* son las medidas que sirven para establecer una conexión entre las actividades y los gastos indirectos de dichas actividades. Cada *cost driver* debe estar definido en unidades de actividad perfectamente identificables. El término *cost driver* u "origen del costo", se utiliza justamente porque son los *cost drivers* los que causan que los gastos indirectos de fabricación varíen.

ble de las tierras de las comunidades campesinas y nativas". Esto implicaría el traspaso de todas las funciones relacionadas a subprogramas y componentes de la función agraria. Según la cadena funcional programática, la función agraria engloba los programas de saneamiento físico y legal de la propiedad agraria (véase el cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Función agraria: programas y subprogramas, 2008**  
**(Nuevos Soles)**

Función	Programa	Subprograma	PIM <sup>1/</sup>
Agraria	Preservación de los recursos naturales renovables	Conservación de suelos	56,407,286
		Protección de la flora y fauna	58,591,230
		Reforestación	23,252,330
	Promoción de la producción agraria	Irrigación	130,258,715
		Protección sanitaria vegetal	63,095,604
		Semillas y mejoramiento genético	0
	Recursos hídricos	Estudios e investigaciones hidrológicas	425,271

<sup>1/</sup> PIM: Presupuesto institucional modificado.  
Fuente: SIAF-MEF  
Elaboración propia

Por tanto, para la función transferida se deben detectar y reconocer los programas y subprogramas asociados a ella para pasar a una segunda etapa; en ésta se debe asignar el monto presupuestal que permita cubrir lo anterior, siguiendo con el principio de neutralidad fiscal. En este paso es necesario identificar con claridad las funciones que pueden relacionar de alguna forma la función a transferirse, con la finalidad de no omitir en el análisis información que pueda resultar en una ineficiente asignación de los recursos.

En algunos casos puede ser necesario llegar hasta el nivel de actividades, para determinar exactamente las diferentes acciones que involucra cada competencia y diferenciarlas de las acciones que toma dicha entidad para otras funciones dentro de su competencia.

Como segundo paso es necesario identificar los costos asociados a cada uno de los subprogramas anteriores; es decir, a través de los grupos de gasto, cuantificar el gasto que dichas actividades

implican hasta el nivel de elemento de gasto, en donde se tiene en detalle el desembolso realizado por diferentes conceptos, como agua, electricidad, seguros, etcétera.

Por ejemplo, para el presente caso, los gastos asociados a la función agraria, programa Preservación de los Recursos Naturales y subprograma Conservación de Suelos, se realizó una desagregación de los gastos según los grupos existentes (véase el cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Subprograma Conservación de Suelos:**  
**desagregación de gastos, 2008**  
**(Nuevos Soles)**

Grupo de gasto	Monto ejecutado
Personal y obligaciones sociales	851,502
Bienes y servicios	164,697,410
Inversiones	56,737,285
Otros gastos de capital	58,4188

Fuente: SIAF-MEF  
Elaboración propia

Y tomando uno de los grupos de gasto antes identificado, se desagrega para tener toda la información de sus elementos antes de pasar al siguiente paso de identificación y cálculo de los *cost drivers*.

Con esta información, el siguiente paso —el más complicado— consiste en determinar el monto de cada elemento de gasto asociado con la función que se va a transferir; especialmente, sobre los costos indirectos que no permiten definir la incidencia de dichos gastos en determinadas funciones (véase el cuadro 4).

Por ejemplo, en el caso del gasto por *alimentos de personas*, que suma 2,372 soles, no se puede contabilizar el agregado de dicho elemento como parte de las transferencias a los gobiernos regionales; esto, debido a que es necesario que el nivel central mantenga los recursos para la ejecución de otras funciones que contemplan los elementos de gasto descritos. Asimismo, esta diferenciación se hace más relevante en el caso de las competencias compartidas: más de un nivel de gobierno deberá llevar a cabo acciones para una determinada finalidad y, por tanto, los recursos que hasta el momento se mantienen en el nivel central deberán ser transferidos según una de-

terminada proporción del total que corresponde efectivamente a los recursos por transferir.

**Cuadro 4**  
**Costos indirectos, 2008 (ejemplo)**  
**(Nuevos Soles)**

Elemento de gasto	Ejecutado
Viáticos y asignaciones	137,954
Combustible y lubricantes	1,433
Alimentos de personas	2,372
Servicios no personales	3,548,891
Propinas	7,150
Bienes de consumo	78,792
Pasajes y gastos de transporte	71,852
Servicio de consultoría	0
Contratación con empresas de servicios	252,798
Otros servicios de terceros	180,297
Medicamentos	0
Materiales de escritorio	32,552
Alquiler de bienes muebles	0
Servicio de luz	0
Servicio de telefonía móvil y fija	140,849
Otros servicios de comunicación	0
Correos y servicio de mensajería	30,247
Publicidad	0
Sentencias judiciales y laudos arbitrales	1,525
Gastos de ejercicios anteriores	156,443
Seguro de bienes muebles e inmuebles	49,880
Otros seguros	4,376

Fuente: SIAF-MEF  
Elaboración propia

Por tanto, una de las formas de aproximar la valoración de cada componente a transferir consiste en la determinación de un factor común que posibilite el cálculo y la asignación homogénea de los costos empleados. Este factor puede ser el número de horas-hombre que se utilizan para una función determinada y, sobre la base de dicho factor, hallar la magnitud de las transferencias.

Por ejemplo, en el caso del servicio de luz de una oficina, que representa un costo indirecto, la valoración de la transferencia de dicho producto se puede realizar tomando como factor de homogeneización de costos el número de horas-hombre que se requiere para determinadas acciones. De esta forma, en una misma entidad se debe calcular el número de horas-hombre que cada actividad toma; a partir de esta proporción será posible

determinar el costo de los elementos de gastos dirigido a cada función.

La lógica detrás de ello no es buscar un factor que asocie a cada elemento de gasto con su costo final asociado a la función determinada, sino, de alguna manera, castigar a todos los elementos de gasto por el mismo factor (en este caso, horas-hombre), con la finalidad de obtener una aproximación relativa de los recursos utilizados para la función a calcular y, sobre esta base, repartir en la proporción obtenida para finalmente hallar el costo final asociado a la función.

### Fórmula 1

Formalmente:

$$\text{Costo función} = F * CI$$

Donde:

*Costo función* = Monto de gasto efectivo destinado a una función.

*F* = Factor que se toma para elaborar el prorrateo. Puede ser la proporción (en horas-hombre) que se destina a la ejecución de determinada competencia.

*CI* = Costo indirecto. Puede ser el gasto de agua, luz, movilidad, etcétera.

De esta forma, el costo total (tanto los costos directos como de los indirectos) de determinada función puede aproximarse según un factor determinado (*cost driver*). Cabe señalar que es válido el uso de más de un factor para valorar el costo de diferentes componentes de gasto, aunque es necesario aplicar siempre un mismo factor para un solo componente, ya que la idea es justamente homogeneizar sobre la base de una variable determinada.

Siguiendo con el ejemplo anterior, dentro de la función agraria, y el programa y subprograma detectados, se requiere especificar cuánto de dicho gasto se relaciona con las actividades que serán descentralizadas. En el ejemplo para el subprograma *conservación de suelo*, el monto es de 62,343,658 soles a transferir. Suponiendo que para esta función en el Ministerio de Agricultura se utilizan cien personas de las mil que trabajan en total, el monto a transferir por servicio de telefonía móvil y fija (con un costo de 140,849 soles) por este servicio sería el siguiente:

$$\text{Costo} = \frac{100}{1,000} * 140,849$$

$$\text{Costo} = 14,084.9 \text{ soles}$$

En primer lugar, esta metodología se deberá aplicar a los elementos de gasto que se relacionan con la actividad o función que será transferida, a efectos de aproximar lo más posible la transferencia; así, la relación ingreso-gasto será equivalente y se mantendrá el principio de neutralidad fiscal.

Esto implica mantener un ordenamiento acerca de cada rubro de gasto para cada sector, de manera que las transferencias establecidas en los planes anuales de transferencias puedan llevarse a cabo sin crear distorsiones en ningún nivel de gobierno en materia fiscal. Esto es, que no generen futuras necesidades de recursos adicionales para cumplir con las funciones asignadas ni una sobreestimación de los recursos transferidos que genere graves déficits en el nivel central.

Es muy importante, en cuanto a los costos indirectos, identificar cuál es la participación efectiva de cada costo en determinada función, ya que no se puede transferir la totalidad de los mismos debido a que el gasto efectivo no necesariamente corresponde a la totalidad del gasto de cada elemento. Un cálculo que difiera en gran medida del costo real puede generar desbalances horizontales entre niveles de gobierno, así como brechas fiscales a mediano plazo.

Un tema importante en la metodología propuesta es la presencia de indivisibilidades, como que las horas trabajadas deben ser aproximadas a un número entero de personas que tendrán que dejar de laborar en el nivel central, y los montos destinados a financiar sus remuneraciones habrán de transferirse a los gobiernos regionales y locales que reciban las competencias. En este sentido, es necesario que se den las indicaciones necesarias para el cese de las personas que dejarán de laborar en la dependencia del nivel nacional. Se les podría dar la prioridad para que asuman dichas funciones en las jurisdicciones donde se transfieran los recursos. Sin embargo, si los trabajadores no optaran por dicha alternativa, los gobiernos subnacionales receptores de la función transferida deben tener la potestad de contratar el personal necesario, mediante un concurso público que establezca el perfil y las calificaciones necesarios para asumir dichos cargos. Esto favorecerá la transparencia de los concursos y asegurará que las personas a ser contratadas sean adecuadas para los nuevos puestos.

Para aquellas competencias que no correspondan al nivel regional o local, deberá aplicarse un

prorrateo de cuánto le tocará a cada localidad en función de un criterio de proporcionalidad, que debería ser el número de habitantes de cada departamento, provincia o distrito.

### 1.3. Estimación de necesidades de gasto (segunda etapa)

Como ya se ha mencionado, una vez que se sinceren los recursos gastados por cada función y se territorialicen los mismos, se podrá contar con un estimado de los gastos a realizar. Esto es de suma importancia porque la discusión acerca de los distintos arreglos de descentralización fiscal —es decir, la asignación de fuentes de financiamiento— debe seguir cierta lógica: primero se deben estimar los costos de las funciones a transferir; luego, qué porcentaje del presupuesto representa esto; y finalmente, establecer las fuentes de recursos que permitirán transferir aquéllos que el Estado gasta efectivamente.

Si se sigue esta lógica, podrá estimarse con mayor precisión la necesidad de gastos a transferir. Esto es muy importante porque la evidencia internacional sugiere que lo financiero debe seguir a lo funcional. Significa que deben asignarse las competencias, luego estimar lo que el Estado gasta en estas funciones e identificar cuánto se gasta en cada territorio. Si se cuenta con este estimado se podrá determinar cuánto del presupuesto es necesario transferir a los gobiernos regionales y locales para ejercer estas funciones tal como lo venía haciendo el nivel nacional.

Un asunto importante a esta altura de la discusión es que en esta primera etapa del proceso se puede llegar a la conclusión de que lo que gasta el Estado es insuficiente para proveer un estándar mínimo de calidad y cobertura de los bienes y servicios que aseguren niveles adecuados de bienestar a la población.

Esto implica que el segundo paso es estimar cuánto es el costo unitario de proveer los diferentes servicios de manera adecuada a la población (niveles óptimos). A partir de la comparación de estos estimados con los niveles efectivamente gastados pueden determinarse las brechas correspondientes y podrán establecerse políticas que permitan cubrir estas brechas. Estas políticas pueden implicar diversas alternativas, como mejorar la fiscalización de tributos e introducir mejoras administrativas que permitan elevar la recau-

dación para financiar adecuadamente al menos los principales servicios que provee el Estado. Otras alternativas, que exploraremos más adelante, pueden significar dotar de mayor autonomía fiscal a los gobiernos regionales y locales y asignarles fuentes de recursos propios cuyas bases puedan ser explotadas eficientemente por estas unidades de gobierno.

En este sentido, Boex y Martínez Vásquez (2007) plantean otros mecanismos para establecer la relación de los gastos con las funciones a transferirse. Muchos de ellos no establecen precisamente una metodología, si no sobre todo criterios para la asociación de estos costos.

**Gastos de períodos anteriores.** Sugiere la utilización de los gastos históricos como representativos para calcular las necesidades de gasto de los gobiernos subnacionales. Si bien ésta es la metodología utilizada actualmente en el cálculo de las necesidades de gasto para la mayoría de transferencias, tiene una fuerte desventaja al suponer, primero, que los gastos pasados han sido eficientemente ejecutados; segundo, que no se han producido cambios significativos para la ejecución de cada función, como aumento de la población o necesidad de intensificar la función entre la población; y finalmente, que se trasladaría el totalidad de la función sin contemplar factores mencionados en líneas anteriores, como los costos indirectos.

**Igualdad de cuotas o igualdad per cápita.** Este criterio estima las necesidades de gasto, y supone que los gobiernos subnacionales requieren la misma cantidad de recursos sin reconocer las diferencias entre jurisdicciones o cualquier inequidad horizontal o vertical. Simplemente se toma en cuenta cada función para determinar la necesidad de gasto, ya sea tomando como referencia la población ( $w$ ), u otro factor, pero sin distinguir las necesidades según las características estructurales:

### Fórmula 2

$$NRG = w_i (E^{Salud} + E^{Educación} + etc.)$$

**Índices ponderados de necesidad relativa**<sup>3</sup>. En la aplicación de esta metodología se elabora un índice que resume los costos relativos a la provi-

sión de una canasta estándar de servicios en cada jurisdicción mediante la ponderación de los factores que explican las diferencias en los costos. La mayor dificultad es que usualmente no se cuenta con la precisión de los factores mencionados, lo que puede llevar a fuertes errores y omisiones. Este concepto se encuentra altamente relacionado con el modelo de coste de los servicios locales, en donde se incorpora una serie de factores determinantes de la exigencia de recursos para la adecuada provisión de un servicio o servicios a nivel subnacional.

En este caso, para cada categoría de gasto es necesario determinar un índice de necesidad relativa que se encuentre en función de una serie de variables asociadas. Una vez que se obtiene un índice normalizado para cada función, se puede determinar la necesidad agregada de cada gobierno subnacional. Para el caso de salud, por ejemplo, se obtiene un índice normalizado, en función de variables de mortalidad infantil, desnutrición, etcétera. Estas variables se ponderarían por la importancia relativa tomando como base, por ejemplo, la población ( $W_i$ ) y ponderando además por una variable que mida el costo de vida de dicha localidad. Formalmente:

### Fórmula 3

$$N^{Salud} = \frac{(w_{i,denutrición} S_i^A + w_{i,población} S_i^c) C_i}{\sum (w_{i,denutrición} S_i^A + w_{i,población} S_i^c) C_i}$$

Una vez obtenidos los factores para cada función, se multiplican por el gasto realizado para dicha función para así obtener la necesidad relativa de cada gobierno regional:

### Fórmula 4

$$NRG = N_i^{Salud} * E^{Salud} + N_i^{Educación} E^{Educación} + etc.$$

**Normas de gastos per cápita o por cliente.** Con esta metodología se calcula el gasto a nivel nacional de cada función sobre el total de usuarios que reciben el servicio; así se obtiene un factor de costeo unitario. Esta metodología supone que el número de beneficiarios se puede obtener con exactitud, cuando es una variable muy compleja de estimar.

**Costeo de normas físicas de gasto.** Esta representa una metodología un poco más desarrollada en cuanto a criterios técnicos detrás. Se cuantifican los costos de cada servicio mediante la consi-

<sup>3</sup> En el presente trabajo utilizamos este criterio.

deración de compra de insumos. Sin embargo, la desventaja es que el procesamiento de información es muy complejo y suele conducir a estimaciones inexactas de necesidades de gastos.

**Sistema de gastos representativos.** Finalmente, con esta última metodología propuesta se utilizan herramientas estadísticas que identifican los factores detrás del costo, así como su contribución al costo relativo de cada función. Al igual que las anteriores, para su eficiente estimación requiere mucho manejo de base de datos y tomar en cuenta una serie de factores detrás de los costos relativos.

En todo caso, de la discusión presentada líneas antes debemos rescatar la necesidad de iniciar un proceso de sinceramiento de costos en el Estado, mientras se realiza en simultáneo una estimación de las necesidades de gasto para cubrir las necesidades alcanzando niveles mínimos aceptables de calidad y cobertura en bienes y servicios provistos por el Estado de manera prioritaria. Este ejercicio puede ser muy útil para la estrategia de presupuesto por resultados que viene impulsando el Ministerio de Economía y Finanzas y para el cual ya ha establecido ciertas directivas. Esto debe acompañarse necesariamente de una metodología flexible (en nuestro caso proponemos la metodología ABC) que permita "sincerar" los costos. Esta información será de mucha utilidad para los tomadores de decisiones en el país porque permitirá contar con costos reales cuando se decida transferir determinada función o competencia.

En el caso de las competencias compartidas (en donde varios niveles de gobierno ejercen distintas funciones asociadas a estas competencias) es necesario ilustrar el proceso que sigue cada competencia desde la planificación y el establecimiento de políticas por el nivel nacional hasta la provisión directa a la población. Si el Estado logra cierta claridad en estos procesos y en cómo los diversos niveles de gobierno intervienen en ellos, se podrán identificar los costos asociados a cada etapa (función). Esto requiere una metodología establecida, desarrollada y adaptada a las características del país por la Dirección Nacional de Presupuesto Público y que sirva como guía para los distintos pliegos y/o unidades ejecutoras del gasto público.

Este esfuerzo, como ya se mencionó, debe estar acompañado por la estimación de los costos para proveer los bienes y servicios de manera óptima (o al menos cumpliendo ciertos estándares mínimos de satisfacción al ciudadano).

Todo esto nos lleva al establecimiento de un sistema de información para la descentralización que desarrolle entre sus funciones el tema de los costos diferenciados para la provisión de los bienes públicos cubriendo estándares mínimos. Para ello será necesario contar con los costos de los diferentes insumos por regiones geográficas, así como indicadores de calidad y cobertura de servicios públicos al mayor nivel de detalle en términos geográficos. Esto necesita un trabajo de largo plazo y la formación de esta unidad especializada en el Estado. Esta unidad puede estar ubicada en el Ministerio de Economía y Finanzas o en un ente rector de la descentralización debidamente reforzado con personal calificado técnicamente.

En la actualidad, la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros viene realizando el ejercicio de identificar las funciones que ejerce cada nivel de gobierno en cada competencia. Esta labor se hace de manera conjunta con los respectivos sectores y con la participación de los otros niveles de gobierno. Éste es un excelente esfuerzo para identificar los procesos y los responsables de las distintas etapas, pero carecerá de sentido si no se tiene un estimado preciso de los recursos involucrados.

En la actualidad existen ciertos estimados efectuados por distintas entidades del Estado (Dirección Nacional de Presupuesto y Secretaría de Descentralización) pero que difieren entre sí, lo cual lleva a una serie de negociaciones desgastantes para determinar los recursos a transferir. Urge, por tanto, construir consenso en cuanto a la metodología a utilizar y unir esfuerzos, como el cruce de información relevante, para construir estimados confiables. De no lograrse esto, puede iniciarse un proceso de negociación permanente para determinar función por función o competencia por competencia cuánto debe transferirse. Esto es algo que se ha hecho en algunos países como España. Quizás es un camino intermedio; pero dadas las características institucionales y políticas del país, no sea lo más recomendable.

**2**

**Las finanzas subnacionales:  
los avances del proceso de  
descentralización fiscal**



## 2. Las finanzas subnacionales: los avances del proceso de descentralización fiscal

### 2.1. Evolución cuantitativa de la descentralización del ingreso

Para evaluar la descentralización de los ingresos tributarios debemos tener en cuenta que solo los gobiernos locales tienen facultades para administrar y recaudar impuestos; no así los gobiernos regionales. Los gobiernos regionales tienen facultades para cobrar tasas, pero en la contabilidad de las finanzas públicas éstas son consideradas ingresos no tributarios.

La presión tributaria en el Perú es baja. En promedio, durante el período 2001-2008 fue equivalente al 14.1% del producto bruto interno (PBI). Entre las causas de la baja presión tributaria se encuentran una alta informalidad y las exoneraciones tributarias que reducen la base tributaria. Por el contrario, la tasa del impuesto general a las ventas (IGV), de 19%, es una de las más altas de América Latina; y la tasa del impuesto a la renta de las empresas, de 30%, es superior al promedio de los países de América Latina.

Si bien la presión tributaria aumentó desde el año 2003, este aumento no se debió a mejoras de la base tributaria sino a componentes volátiles de la recaudación, como el *boom* de los precios de los *commodities*, lo cual impulsó la recaudación del impuesto a la renta de las empresas mineras y el IGV de las importaciones de petróleo. Evidentemente, el crecimiento del PBI a tasas elevadas también fue un factor determinante en el crecimiento de la recaudación (véase el cuadro 5).

**Cuadro 5**  
Ingresos tributarios por niveles de gobierno, 2001-2008  
(% del PBI)

Año	Gobierno Nacional		Gobiernos Locales		Total
	% PBI	Est. %	% PBI	Est. %	% PBI
2001	12.4	98.1	0.2	1.9	12.7
2002	12.1	97.8	0.3	2.2	12.3
2003	12.8	97.9	0.3	2.1	13.1
2004	13.1	97.8	0.3	2.2	13.4
2005	13.6	98.0	0.3	2.0	13.9
2006	15.0	98.4	0.2	1.6	15.3
2007	15.6	98.3	0.3	1.7	15.9
2008	15.6	97.8	0.4	2.2	16.0
PROMEDIO	13.8	98.0	0.3	2.0	14.1

Fuente: BCRP y MEF  
Elaboración propia

La recaudación de impuestos es altamente centralizada. El 98% es recaudado por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), instancia tributaria del gobierno central<sup>4</sup>, el cual incluye la recaudación del IGV y del impuesto a la renta, los dos impuestos más importantes. Solo el 2% es recaudado por los gobiernos locales, siendo el impuesto predial el más importante a nivel local. La recaudación de los gobiernos locales es muy baja. El promedio de la misma equivalió, en el período de análisis, al 0.3% del PBI. En el capítulo III se analizan detalladamente las causas de este bajo rendimiento.

## 2.2. Evolución cuantitativa de la descentralización del gasto

### 2.2.1. Gastos presupuestados y gastos ejecutados (en términos nominales)

La evolución de la descentralización y la transferencia de funciones entre los distintos niveles de gobierno han seguido en el Perú una ruta errática. Se ha observado mucha discrecionalidad y el avance ha sido heterogéneo. Al no existir reglas muy claras en la práctica (aunque existe una legislación muy extensa al respecto), la velocidad y cantidad de funciones transferidas ha dependido de la motivación que han tenido los responsables de la administración de los ministerios y de la voluntad política de la alta dirección de cada ministerio.

Como ya se mencionó, se puede apreciar que no existen criterios claros con respecto a la estimación de los recursos que implica la prestación de determinado servicio. Si se analiza la estructura funcional programática del presupuesto, éste no tiene la suficiente claridad como para facilitar la identificación de los recursos financieros asociados a cada competencia. Esto ha ocasionado que se hayan transferido algunas competencias a los gobiernos regionales y locales, pero no los recursos suficientes para asegurar una adecuada calidad en la provisión del bien o servicio a cargo del Estado. En algunos casos no se ha transferido dinero porque no ha sido posible identificar alguna partida relacionada directamente a una competencia en particular; en otros casos, dicha

competencia no era ejercida en la práctica por el gobierno nacional a pesar de existir un mandato legal.

Estas consideraciones complican el proceso de transferencia de funciones y está llevando al surgimiento de algunos conflictos entre el nivel nacional y los gobiernos subnacionales, debido a que no existen criterios básicos presupuestales para identificar los recursos asociados a cada competencia o función. La Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) ha establecido ciertos criterios pero que no ayudan en la práctica a precisar los montos involucrados. Lo que existe es una directiva de la DNPP que ordena a las entidades que transfieren a realizar el cálculo, pero sin ninguna metodología que sirva de base para el cálculo. Esto ha llevado, como se mencionó en la sección anterior, a diferencias entre los estimados que se tienen por parte de los gobiernos regionales y los cálculos hechos por los sectores.

Como sabemos, en el año 2003 se inició el actual proceso de descentralización cuando asumieron el mando los presidentes regionales electos en los comicios de noviembre del 2002. Como se dijo, la legislación previa al proceso —como la Ley de Bases de la Descentralización (LBD), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) y la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM)— estableció una serie de pasos a seguir con respecto a la transferencia de programas sociales a las municipalidades y los proyectos de infraestructura de carácter regional a los gobiernos regionales. Esto ha significado que en dichos casos, en los cuales los montos asignados son claramente identificables, se haya procedido a la transferencia de recursos financieros. El problema que se mencionó líneas antes se refiere a las competencias establecidas en las leyes de descentralización.

No obstante lo anterior, en el gasto descentralizado podemos observar una tendencia creciente en el tiempo. En el cuadro 6 se presenta el monto presupuestado en cada año para el período 2004-2008 por nivel de gobierno. Un primer hecho que vale la pena resaltar es el fuerte incremento de los montos durante este período. Esto se explica por la evolución favorable de los ingresos tributarios en particular, debido a que el período analizado fue uno de gran expansión del producto bruto interno; hubo años, como el 2007 y el 2008, con una tasa de crecimiento anual del PBI por encima del 9%. Tal escenario llevó a una mayor recaudación de impuestos como el IGV, el impuesto selectivo al

<sup>4</sup> No obstante, la SUNAT tiene oficinas descentralizadas en todo el país, con una alta autonomía administrativa.

consumo y el impuesto a la renta de personas naturales. Otro hecho a destacar es que la evolución de los ingresos de los precios de materias primas, como los minerales, determinó una expansión significativa del impuesto a la renta pagado por empresa extractoras de materias primas.

Al haber aumentado considerablemente la recaudación, hubo más espacio para descentralizar el gasto. Uno de los resultados que se observan es el crecimiento de los presupuestos para todos los niveles de gobierno. Cabe resaltar que son cifras corrientes; pero, dada la baja inflación observada en este período, los incrementos reales también fueron considerables. Los gobiernos regionales duplicaron su presupuesto en los años analizados y los gobiernos locales resultaron los más dinámicos. Debe tomarse en cuenta que la existencia de una fuente de financiamiento como el canon, cuyo 75% se reparte a las municipalidades, es el responsable de este crecimiento considerable.

**Cuadro 6**  
**Presupuesto por nivel de gobierno,**  
**2004-2008**  
**(Millones de Nuevos Soles)**

	2004	2005	2006	2007	2008
Gobierno nacional	32,376	40,141	43,742	46,031	54,558
Gobiernos regionales	8,650	9,701	11,435	14,158	16,355
Gobiernos locales	7,151	7,942	10,086	11,128	19,874
TOTAL	48,177	57,784	65,263	71,318	90,787

Fuentes: SIAF y DNCP-MEF  
Elaboración propia

Si observamos la composición del presupuesto para cada año analizado (véase el cuadro 7) veremos que la participación de los gobiernos regionales se mantuvo más o menos estable (entre 18% y 20%), mientras que la de los gobiernos locales creció considerablemente (de 15% a 22%). Este crecimiento está vinculado, como se verá más adelante, al significativo incremento del canon, especialmente del minero, observado en los últimos años. De esta manera, el crecimiento de la participación de los gobiernos locales no se da por una decisión premeditada del gobierno sino por la existencia de la Ley del Canon, que desde el año 2002 establece que el 50% de lo recaudado por concepto de impuesto a la renta de empresas dedicadas a esta actividad pase a manos de

los gobiernos locales (75% de la transferencia) y a los gobiernos regionales y universidades públicas ubicadas en las zonas de donde se extraen minerales (25% restante).

**Cuadro 7**  
**Presupuesto por nivel de gobierno,**  
**2004-2008**  
**(Estructura porcentual)**

	2004	2005	2006	2007	2008
Gobierno nacional	67%	69%	67%	65%	60%
Gobiernos regionales	18%	17%	18%	20%	18%
Gobiernos locales	15%	14%	15%	16%	22%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

Fuentes: SIAF y DNCP-MEF  
Elaboración propia

Este crecimiento observado en el presupuesto de las municipalidades se explica básicamente por el incremento del canon y la transferencia de programas sociales desde el gobierno nacional hacia los gobiernos locales. En el caso de los gobiernos regionales se observa que el gasto medido en términos absolutos ha crecido considerablemente y empezó muy por encima del presupuesto de los gobiernos locales; pero para el año 2008 el presupuesto manejado por las municipalidades superó en monto al de los gobiernos regionales.

Si queremos acercarnos más a la realidad debemos tomar en cuenta el gasto efectivamente ejecutado por cada nivel de gobierno. Vemos en general (véase cuadro 8) que se mantienen básicamente las mismas tendencias mencionadas en los montos presupuestados. Sin embargo, se observa que los gobiernos locales mostraron un crecimiento en el gasto ejecutado superior al del gobierno nacional y al de los gobiernos regionales. Esto sugiere que si bien el incremento se originó en el canon transferido, también la ejecución del gasto de inversión se hizo a mayores tasas que en los otros niveles de gobierno.

De hecho, si tomamos el año 2008, el grado de ejecución de los gobiernos locales con respecto al gasto de inversión fue el mayor entre los tres niveles de gobierno. Este ratio estuvo en cerca del 53%, mientras que el gobierno nacional alcanzó un nivel de 50% y los gobiernos regionales alrededor del 47% (según cifras del Sistema Integrado de

Administración Financiera, SIAF). Pero esto esconde algo más importante aún: los recursos orientados a inversión de los gobiernos locales aumentaron considerablemente en los últimos años, por lo que el ratio del 53% de ejecución oculta el hecho de que la inversión de los gobiernos locales creció cerca del 300% en términos reales en el período 2004-2008. Lo que sucede es que los ingresos orientados a este tipo de gasto (principalmente el canon) crecieron casi en diez veces para el mismo período.

**Cuadro 8**  
Ejecución del gasto por nivel de gobierno, 2004-2008  
(Millones de Nuevos Soles)

	2004	2005	2006	2007	2008
Gobierno Nacional	34,421	36,070	39,938	39,650	45,537
Gobiernos Regionales	7,849	8,987	9,963	11,571	12,879
Gobiernos Locales	5,732	6,055	7,858	6,858	13,162
TOTAL	48,002	51,113	57,758	58,079	71,578

Fuentes: SIAF y DNCP-MEF  
Elaboración propia

Si analizamos la composición porcentual de la ejecución del gasto, veremos que las cifras difieren con respecto a los montos presupuestados. La participación del gobierno nacional se ve incrementada a 64% hacia el año 2008, comparada con el 60% de participación en el monto presupuestado. Por el contrario, la participación de los gobiernos regionales y locales se ve disminuida; pero hay un hecho que se repite: para el período de análisis, la participación de las municipalidades se ve incrementada de 12% en el 2004 a 18% en el 2008. Asimismo, vemos que los gastos de los gobiernos regionales se mantienen relativamente constantes a nivel de participación porcentual, en alrededor del 18%. Por su parte, los gobiernos locales igualan en participación a los gobiernos regionales hacia el año 2008 (véase el cuadro 9).

Los mayores niveles de ejecución del gasto total del gobierno nacional se explican por su especial importancia dentro de la ejecución del gasto corriente. Debemos recordar que la mayor parte del

presupuesto del nivel nacional se orienta al gasto corriente, que es rápidamente ejecutado. Dado que la participación del gasto corriente es superior para el gobierno nacional que para los gobiernos regionales —y, principalmente, locales—, el nivel de ejecución agregado es mayor para el nivel nacional comparado con el nivel local.

**Cuadro 9**  
Ejecución del gasto por nivel de gobierno, 2004-2008  
(Estructura porcentual)

	2004	2005	2006	2007	2008
Gobierno Nacional	72%	71%	69%	68%	64%
Gobiernos Regionales	16%	18%	17%	20%	18%
Gobiernos Locales	12%	12%	14%	12%	18%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

Fuentes: SIAF y DNCP-MEF  
Elaboración propia

La participación del gasto de capital en el presupuesto de las municipalidades es mucho mayor porque el dinero procedente del canon está orientado a dicho fin. Sin embargo, se observa que el gasto de inversión se ejecuta a menos velocidad que el gasto corriente. Esto se debe a los problemas que se observan para su concreción, en todos los niveles del Estado, a causa de la poca capacidad y de los engorrosos trámites para concretar la inversión. Sin embargo, debe desatacarse que el bajo nivel de ejecución del gasto de capital para el año 2008 es algo común para los tres niveles de gobierno; los gobiernos locales, como ya se mencionó, constituyen precisamente el nivel con mayor ratio de ejecución. Entonces, lo que explica la evolución de las participaciones del gasto ejecutado en los distintos niveles de gobierno se relaciona con la composición del mismo al interior de cada nivel de gobierno: el nivel nacional tiene un componente muy fuerte de gasto corriente, mientras que las municipalidades cuentan con una proporción de gasto de inversión significativamente mayor que los otros niveles de gobierno. En todo caso, se corrobora la tendencia al aumento de la participación de los gobiernos locales, que hacia el año 2008 igualó en importancia la de los gobiernos regionales.

### 2.2.2. La descentralización del gasto no financiero (en porcentaje del PBI)

A partir del cuadro 9 se concluye que la descentralización del gasto local aumentó significativamente; no así la del gasto regional. En esta sección profundizamos el análisis, tomando en cuenta lo siguiente:

- Los avances de la descentralización los mediremos con respecto al gasto no financiero. En el período analizado, el peso de la deuda pública interna y externa ha ido disminuyendo en el presupuesto; y esto ha reducido la participación de los gastos del gobierno central respecto a los gobiernos subnacionales. Al excluir la deuda podemos observar con mayor claridad si la descentralización ha avanzado o no.
- Se descomponen los gastos no financieros en gastos corrientes y en gastos de capital, para identificar si los avances de la descentralización son distintos según el tipo de gasto.
- Los gastos de los tres niveles de gobierno se miden ya no en términos nominales sino en relación con el PBI. Esto nos da una mejor medida del gasto, debido a que se eliminan el efecto inflación —pequeño, como se ha señalado— y el efecto crecimiento real del PBI —significativo en el período—.

Los resultados que se obtienen son los siguientes:

Primero, tomando en cuenta el gasto no financiero total, en el caso regional la participación del gasto ejecutado se mantuvo en alrededor de 21% durante el período analizado (2003-2008). En términos del PBI, el gasto regional se mantuvo en alrededor del 3.3% del PBI, con una ligera tendencia al aumento del año 2005 en adelante.

En el caso local, la participación del gasto ejecutado creció sostenidamente desde el año 2004 en adelante: de 11% en dicho año a 21% en el 2008. En términos del PBI, el crecimiento del gasto de los gobiernos locales superó largamente el crecimiento del PBI, lo que se traduce en un crecimiento del ratio gasto/PBI desde 1.9% del PBI en el año 2003 hasta 3.5% del PBI en el año 2008 (véase el cuadro 10).

**Cuadro 10**  
Descentralización de los gastos no financieros, 2003 - 2008  
(% del PBI)

Año	Gov Nacional		Gov. Regionales		Gov Locales		Total
	% PBI	Est. %	% PBI	Est. %	% PBI	Est. %	
2003	11.7	70.0	3.1	18.7	1.9	11.3	16.7
2004	10.1	67.7	3.3	22.2	1.5	10.1	14.9
2005	9.8	63.9	3.4	22.3	2.1	13.8	15.4
2006	9.7	62.7	3.3	21.2	2.5	16.1	15.5
2007	8.9	59.3	3.4	23.1	2.6	17.6	14.9
2008	9.4	57.6	3.5	21.1	3.5	21.2	16.3
PROM.	9.9	63.5	3.3	21.4	2.3	15.0	15.6

Fuentes: SIAF-MEF y Ejecución de Evaluación Presupuestaria  
Elaboración propia

Segundo, tomando en cuenta solo el gasto corriente, la participación de los gobiernos regionales no se incrementó desde el inicio del proceso de descentralización: se mantuvo en alrededor del 23%, con una ligera tendencia a la disminución en el 2008. Asimismo, como porcentaje del PBI se observa la misma tendencia a la disminución. La participación de los gobiernos locales se mantuvo en alrededor del 10%, con una tendencia al aumento en los dos últimos años. Con respecto al PBI, hubo una ligera tendencia al aumento (véase el cuadro 11).

**Cuadro 11**  
Descentralización de los gastos corrientes, 2003 - 2008  
(% del PBI)

Año	Gov. Nacional		Gov. Regionales		Gov. Locales		Total
	% PBI	Est. %	% PBI	Est. %	% PBI	Est. %	
2003	9.1	69.1	2.8	21.6	1.2	9.3	13.1
2004	8.5	68.9	2.9	23.7	0.9	7.4	12.4
2005	8.3	66.1	3.0	23.8	1.3	10.2	12.6
2006	8.0	66.6	2.8	23.1	1.2	10.3	12.0
2007	7.4	64.9	2.7	23.3	1.4	11.9	11.4
2008	7.9	66.1	2.5	21.4	1.5	12.5	11.9
PROM.	8.2	66.9	2.8	22.8	1.2	10.3	12.2

Fuentes: SIAF-MEF y Evaluaciones de Ejecución Presupuestaria  
Elaboración propia

Tercero, solo en gasto de capital, la participación de los gobiernos regionales creció desde un 8%, en el año 2003, hasta un 20% en el 2008; y en términos del PBI, los gastos de capital se triplicaron,

partiendo de un nivel muy pequeño en el 2003 (0.3% del PBI) hasta llegar a 0.9% del PBI en el 2008. En el caso de los gobiernos locales el crecimiento fue aún mayor: la participación en el gasto de capital aumentó desde 19% en el 2003, hasta 45% en el 2008; y en términos del PBI, el gasto se triplicó desde 0.7% del PBI en el 2003 hasta 2.0 % del PBI en el 2008 (véase el cuadro 12).

En conclusión, en términos globales, la descentralización del gasto en los gobiernos locales avanzó significativamente; no así la descentralización del gasto en los gobiernos regionales. En el caso del gasto corriente hubo una tendencia a la disminución en los gobiernos regionales, y una ligera tendencia al aumento en los gobiernos locales. El avance es significativo en cuanto al gasto de capital, especialmente en los gobiernos locales.

**Cuadro 12**  
**Descentralización de los gastos de capital,**  
**2003 - 2008**  
**(% del PBI)**

Año	Gobierno Nacional		Gobiernos Regionales		Gobiernos Locales		Total
	% PBI	Est. %	% PBI	Est. %	% PBI	Est. %	
2003	2.6	73.4	0.3	7.8	0.7	18.8	3.5
2004	1.5	62.0	0.4	14.5	0.6	23.4	2.4
2005	1.5	53.9	0.4	15.8	0.8	30.3	2.8
2006	1.8	49.8	0.5	14.7	1.3	35.5	3.6
2007	1.5	41.5	0.8	22.4	1.3	36.1	3.5
2008	1.5	34.6	0.9	20.4	2.0	44.9	4.4
PROM.	1.7	52.5	0.5	16.0	1.1	31.5	3.4

Fuentes: SIAF-MEF y Evaluación de Ejecución Presupuestaria  
Elaboración propia

Estas cifras muestran, además, que es incorrecto sostener que no hay capacidad de gasto en los gobiernos subnacionales. Es evidente que mientras que el gasto de capital aumentó en los gobiernos regionales y locales, en el gobierno central, medido como porcentaje del PBI, disminuyó.

Finalmente, como ya se dijo, el crecimiento del gasto de capital no ocurre uniformemente en todos los gobiernos regionales y locales, sino en aquéllos que recibieron más transferencias por canon. Siendo ésta una base tributaria volátil, en el año 2009 se podría seguir gastando a un ritmo elevado gracias a los ahorros acumulados en los años precedentes; pero a partir del 2010, y en mayor medida en el 2011, este proceso de descentralización se podría revertir si las menores

transferencias por canon y Fondo de Compensación Municipal (FONCOMÚN) no se sustituyen por otro tipo de transferencias.

### 2.2.3. Gastos por función

#### a) Análisis comparativo del año 2008 respecto al año 2004

Es importante evaluar también cómo ha impactado la descentralización en las funciones salud, educación y programas sociales. Para ello se debe prestar atención al gasto por niveles de gobierno, desagregándolo por las funciones que ejerce el Estado establecidas por la DNPP en su clasificación funcional programática. Existen 16 funciones generales en las que se desagrega el gasto. Algunas son exclusivas del nivel nacional, como las funciones legislativa, justicia, defensa y seguridad nacional, y empleo. Esto se refleja en la participación del nivel nacional en estas funciones (representa el 100%). Las demás funciones son compartidas, en el sentido de que todos los niveles de gobierno participan en el gasto, en distintas proporciones.

La fuente de los datos con los que se han construido los cuadros de este acápite corresponde al Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) para el caso de los niveles nacional y regional. La desagregación para los tres niveles de gobierno está disponible solo para el año 2008. Para los años anteriores los datos se obtuvieron de la ejecución funcional del gasto para las municipalidades, de la Dirección Nacional de Contabilidad Pública. Todas las entidades del Estado (incluidas las municipalidades) deben presentar información a esta entidad. En este caso, para los años 2004-2007 se trabajó con los presupuestos ejecutados de las más de 1,830 municipalidades, para agruparlos por función y establecer los cuadros desde el año 2004. El proceso de descentralización empezó el año 2003; pero para ese año el SIAF no presenta una desagregación que incorpore a los gobiernos regionales sino solamente desde el año 2004. Así, se cuenta con información para las municipalidades desde el año 2003, pero no para los gobiernos regionales.

Como se puede ver en el (véase cuadro 13), a nivel funcional la presencia del nivel nacional es importante en todas las categorías. Sin embargo, llama la atención que el gasto en educación sea mayoritariamente realizado por el nivel regional;

y vemos también una participación significativa en el gasto en salud del mismo nivel de gobierno. Esto podría llevarnos a pensar que el rol de los gobiernos regionales en la provisión de dos de los principales servicios que provee el Estado es importante. No obstante, deben realizarse algunas aclaraciones al respecto.

**Cuadro 13**  
**Gasto efectivo por función y nivel de gobierno, 2004**  
**(Estructura porcentual)**

	Gasto efectivo			Total
	GN	GR	GL	
Legislativa	100%	0%	0%	100%
Justicia	100%	0%	0%	100%
Administración y planeamiento	81%	2%	17%	100%
Agraria	63%	30%	7%	100%
Protección y previsión social	77%	12%	11%	100%
Comunicaciones	99%	1%	0%	100%
Defensa y seguridad nacional	100%	0%	0%	100%
Educación y cultura	41%	55%	4%	100%
Energía y recursos minerales	70%	12%	18%	100%
Industria, comercio y servicios	51%	9%	40%	100%
Pesca	74%	23%	3%	100%
Relaciones exteriores	100%	0%	0%	100%
Salud y saneamiento	56%	27%	17%	100%
Trabajo	95%	5%	0%	100%
Transporte	54%	13%	32%	100%
Vivienda y desarrollo urbano	31%	6%	63%	100%
TOTAL	72%	16%	12%	100%

Fuentes: SIAF y DNCP-MEF  
Elaboración propia

Desde la instauración de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) el año 1992 se estableció una práctica presupuestal particular. Los CTAR eran entes desconcentrados del nivel nacional que operaban en cada departamento del país y que servían para articular las políticas nacionales en los diversos territorios. Desde el punto de vista presupuestal, parte importante de estos CTAR eran las direcciones regionales de los distintos ministerios. Estas direcciones regionales eran también entes desconcentrados de los respectivos ministerios. Los recursos que manejaban

tales direcciones se incluían en el presupuesto de los CTAR, por una cuestión de tratar a todos los entes desconcentrados de una manera similar. En el caso de salud y educación, los sueldos de los maestros y de los trabajadores de salud que laboraban en los distintos departamentos del país se pagaban a través de las direcciones regionales, por lo que su presupuesto resultaba considerable; pero debemos tomar en cuenta que la autonomía del CTAR para modificar estos montos era nula. Si bien es cierto que el monto era considerable, los CTAR solo operaban como ventanillas de pago.

Cuando se inició el proceso de descentralización el año 2003, los gobiernos regionales se montaron sobre la estructura de los CTAR preexistentes, lo cual condujo a un arreglo institucional particular. Ahora tenemos un presidente regional elegido por el voto popular como cabeza del gobierno regional (ex CTAR), pero su autonomía financiera es limitada porque el gasto de las direcciones regionales (que siguen siendo entidades desconcentradas) responde a las directivas de los ministerios y de la Dirección Nacional de Presupuesto Público. Así, tenemos una entidad descentralizada (autoridades elegidas), que maneja un gasto desconcentrado del gobierno nacional. Durante los últimos años la participación de las autoridades regionales ha aumentado en algunos aspectos de la asignación de los gastos de las direcciones regionales, pero podemos decir que básicamente siguen siendo entes desconcentrados.

Todo lo mencionado implica que, si miramos los cuadros 12 y 13, la fuerte participación de los gobiernos regionales en los gastos de salud —y sobre todo de educación— se debe a la presencia de las direcciones regionales dentro del pliego presupuestal del gobierno regional. Esto implica que las autoridades regionales no tienen autonomía sobre ese gasto, sino que siguen las directivas del nivel nacional. En el caso del rubro educación, los sueldos de los maestros los determina el nivel nacional y la contratación de nuevos profesores solo puede hacerse con autorización del nivel nacional; por ello, el grado de autonomía es mínimo. Los gobiernos regionales siguen cumpliendo el rol de ventanillas de pago de los sueldos de profesores y trabajadores de la salud.

Dado lo anterior, los datos se deben mirar con cautela. En el caso de los gobiernos regionales, éstos solo tienen autonomía en lo que respecta al presupuesto de inversión y lo que corresponde a la sede central y las gerencias regionales. El grue-

so del gasto es desconcentrado y no descentralizado. Para el año 2004 se consideraba que cerca del 85% del gasto de un gobierno regional era ejecutado por las direcciones regionales; es decir, solo tenían autonomía en un 15% del presupuesto que nominalmente aparecía bajo su control.

Comparando el año 2004 con el año 2008, la participación del nivel regional en los tres rubros que nos interesan se mantuvo constante; en los gobiernos locales, en cambio, sí se observa un incremento. En el caso de la función educación, la participación de los gobiernos locales pasó de 4% a 11% en el período de análisis. En cuanto a protección y previsión social, el incremento fue moderado: de 11% a 13%, mientras que en salud dio un salto de 17% a 24%. Debemos tomar en cuenta que este crecimiento habría que desagregarlo por gasto de capital y gasto corriente; de ser así, probablemente se observaría que el gasto de capital de los gobiernos locales en salud y educación se vio fuertemente incrementado debido al crecimiento del canon como fuente de financiamiento (véase el cuadro 14).

**Cuadro 14**  
**Gasto efectivo por función y nivel de gobierno, 2008**  
**(Estructura porcentual)**

Función	Gasto efectivo			Total
	GN	GR	GL	
Legislativa	100%	0%	0%	100%
Justicia	100%	0%	0%	100%
Administración y planeamiento	73%	4%	23%	100%
Agraria	36%	35%	29%	100%
Protección y previsión social	74%	13%	13%	100%
Comunicaciones	99%	1%	0%	100%
Defensa y seguridad nacional	99%	1%	0%	100%
Educación y cultura	37%	53%	11%	100%
Energía y recursos minerales	87%	6%	7%	100%
Industria, comercio y servicios	37%	8%	55%	100%
Pesca	61%	27%	13%	100%
Relaciones exteriores	100%	0%	0%	100%
Salud y saneamiento	47%	29%	24%	100%
Trabajo	93%	7%	0%	100%
Transporte	39%	15%	46%	100%
Vivienda y desarrollo urbano	47%	3%	50%	100%
TOTAL	64%	18%	18%	100%

Fuentes: SIAF y DNCP-MEF  
Elaboración propia

A ello debemos sumarle, como principales factores que explican este crecimiento, los planes piloto de descentralización de educación y salud, y la transferencia de los programas sociales a los gobiernos locales.

En general, si tomamos los datos agregados, podemos afirmar que se dio un incremento del gasto descentralizado. Ya hemos llamado la atención acerca del rol de los gobiernos regionales, pero falta indagar más en la naturaleza del gasto desconcentrado y descentralizado tomando en cuenta las unidades ejecutoras que realizan el gasto. Por ejemplo, datos para el 2004 sugieren que cerca del 85% de los gastos de los gobiernos regionales eran los realizados por las direcciones regionales que, como ya hemos mencionado, actúan presupuestalmente como entes desconcentrados del nivel nacional. Lo correspondiente a la sede central (sobre lo cual las autoridades regionales tienen una mayor autonomía) era solamente el 15%. Esto implicaría que, según el cuadro 9, la participación efectiva de los gobiernos regionales en el gasto para el año 2004 no sería del 16% sino del 2.4%. Una de las líneas que se deben explorar en mayor medida es esta diferenciación del gasto a nivel de los gobiernos regionales.

Desde el punto de vista institucional, el avance que presentan los gobiernos regionales es diferente debido a los roles que juegan las gerencias de los gobiernos regionales y las direcciones regionales de los distintos ministerios. El empuje de ciertos presidentes regionales ha significado que la coordinación y subordinación de las direcciones regionales sea mayor ante los órganos de línea del gobierno regional; pero en términos presupuestales la situación no ha cambiado mucho. En todo caso, debido al incremento del canon, los gobiernos regionales que reciben estos recursos pueden haber visto incrementado el porcentaje de autonomía presupuestal (entendida como la proporción del gasto sobre la cual tienen discrecionalidad); no obstante, debido a las distorsiones que introduce el canon, no es un fenómeno generalizado.

#### *b) Evolución de los gastos en funciones prioritarias*

Para complementar el análisis anterior se seleccionaron las siguientes funciones prioritarias que debieran ser descentralizadas:

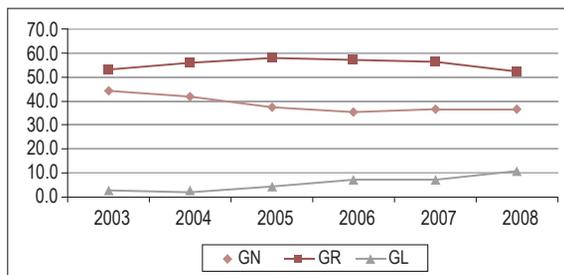
- Función educación y cultura, que representa el 16% del gasto total del año 2008

- b. Función salud y saneamiento, que representa el 13%
- c. Función transporte, que representa el 8%
- d. Función protección y previsión social, que representa el 16%
- e. Función agraria, que representa el 3%.

En este caso se estimó la evolución del grado de descentralización<sup>5</sup> durante el período 2003-2008, con los resultados que se comentan a continuación.

Primero, en el caso de la función educación y cultura, si bien la participación del gasto del gobierno regional es importante (superior al 50%), ello se debe —como ya se explicó— a que los gobiernos regionales (al igual que sus antecesores, los CTAR) funcionan como ventanilla de pagos de las planillas<sup>6</sup>. En el período 2003-2008, es decir, desde de la creación de los gobiernos regionales, esta participación no solo no se incrementó sino que hubo una tendencia decreciente a partir del 2006. Una figura distinta ocurre con los gobiernos locales, en donde la participación del gasto que corresponde a esta función creció sostenidamente a lo largo de todo el período (véase el gráfico 1).

**Gráfico 1**  
Descentralización del gasto: funciones educación y cultura, 2003 -2008  
(Estructura porcentual)



Fuentes: SIAF-MEF y Evaluación de ejecución presupuestaria  
Elaboración propia

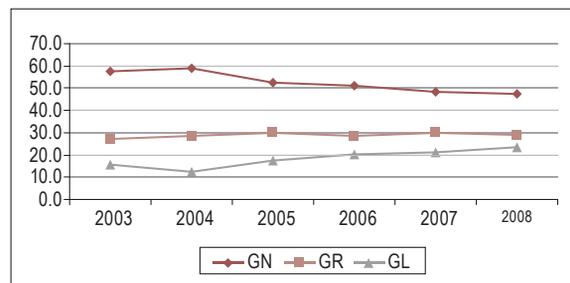
Segundo, en el caso de la función salud y saneamiento, la participación de los gobiernos regionales no superó el 30% y se mantuvo estancada. En el caso de los gobiernos locales, su participación creció sostenidamente hasta alcanzar más del 20% (véase el gráfico 2).

<sup>5</sup> Ya se hizo la atinencia de que, en el caso del pago de planillas de educación y otros sectores, se trata de gastos desconcentrados y no descentralizados.

<sup>6</sup> En cuyo caso, como se mencionó, el término desconcentración es el más adecuado.

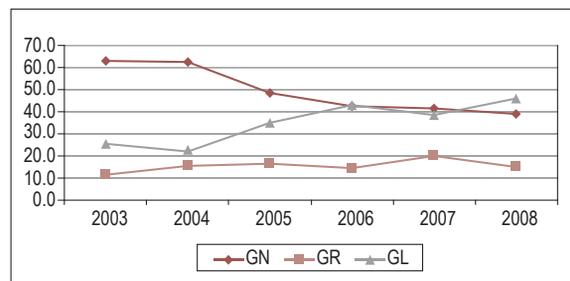
Tercero, en el caso de la función transporte llama la atención que la participación del gasto de los gobiernos locales sea mayor que la de los gobiernos regionales. Siendo el gasto de tal sector intensivo en inversiones, esto denota la mayor concentración de las inversiones descentralizadas en obras pequeñas de ámbito local distrital. Por otro lado, a diferencia de los gobiernos locales, cuya participación en el gasto creció significativamente desde alrededor del 20% a niveles superiores al 40%, la participación del gasto de los gobiernos regionales se mantuvo entre 10% y 20% a lo largo del período analizado, con un fuerte descenso en el último año (véase el gráfico 3).

**Gráfico 2**  
Descentralización del gasto: función salud y saneamiento, 2003 - 2008  
(Estructura porcentual)



Fuentes: SIAF-MEF y Evaluación de ejecución presupuestaria  
Elaboración propia

**Gráfico 3**  
Descentralización del gasto: función transportes, 2003 - 2008  
(Estructura porcentual)

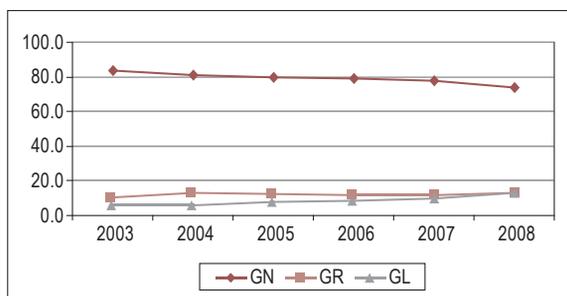


Fuentes: SIAF-MEF y Evaluación de ejecución presupuestaria  
Elaboración propia

Cuarto, en el caso de la función protección y previsión social, que comprende el pago a pensionistas y algunos programas sociales, la función es fuertemente centralizada, con más del 70% del gasto a cargo del gobierno nacional. No obstante, hubo

un ligero incremento del gasto correspondiente a los gobiernos locales y, en menor medida, a los gobiernos regionales (véase el gráfico 4).

**Gráfico 4**  
**Descentralización del gasto: función**  
**protección y previsión social, 2003 - 2008**  
**(Estructura porcentual)**



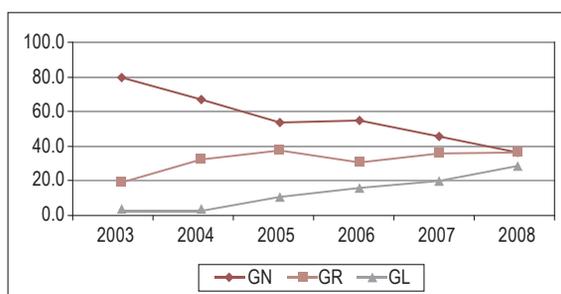
Fuentes: SIAF-MEF y Evaluación de ejecución presupuestaria  
 Elaboración propia

Finalmente, en la función agraria se observa un avance sostenido del gasto descentralizado en el caso de los gobiernos locales, así como un estancamiento desde el año 2005, luego de un fuerte

impulso en los dos primeros años, en el caso de los gobiernos regionales (véase el gráfico 5).

En conclusión, podemos indicar que, respecto a la descentralización por funciones, hubo avances significativos en las funciones transportes y agraria, particularmente en el caso de los gobiernos locales, y en menor medida en las funciones educación, salud y protección y previsión social.

**Gráfico 5**  
**Descentralización del gasto: función**  
**agraria, 2003 - 2008**  
**(Estructura porcentual)**



Fuentes: SIAF-MEF y Evaluación de ejecución presupuestaria  
 Elaboración propia

# 3

**La estructura del  
financiamiento del  
presupuesto de los  
gobiernos regionales  
y locales**



### 3. La estructura del financiamiento del presupuesto de los gobiernos regionales y locales

#### 3.1. Finanzas regionales

Para evaluar la estructura del financiamiento de los gobiernos regionales optamos por elegir el gasto realizado (devengado), debido a que el ingreso incluye los saldos de balance. La principal fuente de financiamiento del gasto de los gobiernos regionales son los recursos ordinarios que se le asignan anualmente en el Presupuesto de la República (véase el cuadro 15).

Cuadro 15  
Gobiernos regionales: gastos por fuente de financiamiento,  
2004 - 2008  
(Millones de Nuevos Soles)

	2004	2005	2006	2007	2008
Recursos ordinarios <sup>1/</sup>	6,947.5	7,815.7	8,274.7	9,123.9	9,762.2
Rec. direc. recaudados	281.8	316.6	359.1	376.8	383.5
Endeudamiento	9.0	39.7	59.1	92.6	80.6
Donaciones y transferencias	258.0	280.2	403.5	764.4	676.1
Recursos determinados <sup>2/</sup>	352.6	535.2	866.2	1,213.2	1,970.1
TOTAL	7,848.9	8,987.4	9,962.6	11,570.9	12,872.5

<sup>1/</sup> Incluye Fondo de Compensación Regional (FONCOR).

<sup>2/</sup> Incluye Renta de Aduanas.

Fuente: SIAF-MEF

Elaboración Propia

Si calculamos la estructura porcentual, observamos que más del 75% del gasto se financia con recursos ordinarios. En segundo lugar de importancia se encuentran los recursos determinados, que comprenden el canon, regalías mineras, el **Fondo** de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM) y la participación en la Renta de Aduanas. El crecimiento que se observa, tanto en soles nominales como en importancia relativa, se debe al aumento del canon y de las regalías mineras.

Cabe señalar que el autofinanciamiento de los gobiernos regionales apenas alcanza al 3% y el endeudamiento no supera el 1%.

Podemos concluir que, desde el punto de vista del financiamiento, lo que caracteriza a las finanzas regionales es su falta de autonomía financiera y su imposibilidad de predecir sus ingresos, tanto por la fuente recursos ordinarios cuanto por la fuente recursos predeterminados, asociados a recursos volátiles como el canon y las regalías mineras (véase el cuadro 16).

**Cuadro 16**  
**Gobiernos regionales: gasto por fuente de**  
**financiamiento, 2004 - 2008**  
**(Estructura porcentual)**

	2004	2005	2006	2007	2008
Recursos ordinarios <sup>1/</sup>	88.5%	87.0%	83.1%	78.9%	75.8%
Rec. direc. recaudados	3.6%	3.5%	3.6%	3.3%	3.0%
Endeudamiento	0.1%	0.4%	0.6%	0.8%	0.6%
Donaciones y transferencias	3.3%	3.1%	4.1%	6.6%	5.3%
Recursos determinados <sup>2/</sup>	4.5%	6.0%	8.7%	10.5%	15.3%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

<sup>1/</sup> Incluye Fondo de Compensación Regional (FONCOR).

<sup>2/</sup> Incluye Renta de Aduanas.

Fuentes: SIAF-MEF y Evaluación de ejecución presupuestaria

Elaboración propia

### 3.2. Finanzas municipales

Durante el periodo 2003-2008 se observa un incremento considerable de los ingresos municipales, asociado al crecimiento de las transferencias intergubernamentales desde el gobierno nacional hacia los gobiernos locales (véase el cuadro 17). Sin embargo, también llama la atención que la recaudación de los ingresos propios se viera incrementada considerablemente en el mismo lapso. Durante este período se aprecia un crecimiento de 387% de los ingresos totales en términos nominales, mientras que el PBI nominal creció en el mismo periodo en 44.5%. Esto nos revela el fortalecimiento de las finanzas municipales desde que se inició el actual proceso de descentralización.

**Cuadro 17**  
**Crecimiento acumulado, 2003-2008**  
**(Crecimiento porcentual**  
**en términos nominales)**

Rubro	%
Impuestos	151.43
Tasas	57.92
Rentas de propiedad	1,346.34
Transferencias	192.50
Saldos de balance	4,194.62
PBI	44.5
TOTAL	387.15

Fuente: DNCP-MEF

Elaboración propia

Detrás de estos resultados se encuentra el fuerte crecimiento de las rentas de propiedad (dentro de las cuales el principal componente es el canon). Para esta magnitud se verifica un crecimiento de 1,346%. Esto, como ya se ha documentado ampliamente, se explica por el crecimiento del impuesto a la renta de las empresas que explotan recursos naturales, de donde se deriva la fuente de financiamiento del canon. Las transferencias (que incluyen FONCOMÚN, Renta de Aduanas, Vaso de Leche y transferencias de programas sociales) también presentaron un crecimiento importante, que para el período analizado representó un 192.5%. En este caso podemos mencionar que la mayor recaudación del impuesto general a las ventas, fruto del mayor dinamismo de la actividad económica, es el principal factor que explica este crecimiento.

Si a ello le sumamos el hecho de que aumentaron otras transferencias, como la Renta de Aduanas, y que la transferencia de los programas sociales iniciada en el año 2003 agregó recursos a las municipalidades, tendremos una imagen más clara que explica el crecimiento mostrado.

Un elemento importante a resaltar es que no solo crecieron las transferencias sino también los ingresos propios. El rubro de impuestos creció en más de 150% en el período mencionado (2003-2008). Esto significa un mayor esfuerzo fiscal, lo que indicaría que no se produjo una sustitución de ingresos sino que la mayor actividad económica habría impactado en la mayor recaudación. Adicionalmente, existe evidencia anecdótica que sugiere que las acciones de fiscalización mejoraron sobre todo en las municipalidades urbanas, que explican este crecimiento. Las municipalidades rurales tienen una menor base tributaria, y por ello es menos esperable observar este crecimiento en su recaudación. Las tasas son otro componente importante de los recursos propios para las grandes municipalidades urbanas; y éstas mostraron un crecimiento superior al del PBI nominal para el período 2003-2008. Sin embargo, el crecimiento de esta fuente de financiamiento resultó inferior a los impuestos, lo que supone que se habrían explotado mejor las bases tributarias y que las municipalidades estarían descansando menos en tasas que se criticaron en el pasado porque su proliferación significó serias trabas al establecimiento de empresas. En este sentido, se llegó a considerar que el establecimiento de tasas de manera desordenada afectaba la competitivi-

dad de la economía. Los esfuerzos de simplificación administrativa de los últimos años se han orientados a reducir los costos de transacción originados por las municipalidades.

En cuanto a las transferencias, como ya se mencionó, tenemos un crecimiento considerable de éstas hacia los gobiernos locales durante el período de análisis. Aparte del crecimiento ya mencionado del canon y el FONCOMÚN, se observa la transferencia de recursos de programas sociales del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) y el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA). Adicionalmente, se observan las transferencias del programa Provías Descentralizado, que busca desarrollar capacidades para brindar infraestructura de transporte a nivel local. Los montos de este programa nacional que se transfieren a los Institutos Viales Provinciales se quintuplicaron durante el período 2003-2008.

La Renta de Aduanas es otra transferencia que creció durante el período analizado; pero es esperable que, en la medida en que entren en vigencia los tratados de libre comercio con los distintos países con los que se vienen suscribiendo, la recaudación aduanera se vea disminuida. Por tal razón, es previsible una presión de los gobiernos locales beneficiarios de esta fuente de recursos, por financiamiento del nivel nacional que compense la reducción futura.

El programa del Vaso de Leche permaneció relativamente constante a lo largo del período de análisis. Los montos transferidos fueron del orden de los 360 millones de soles cada año, cifra que se mantiene en esos niveles desde el 2003.

Las transferencias por casinos y máquinas tragamonedas están relacionadas con la recaudación de estos impuestos locales por la SUNAT, luego transferidos a los gobiernos locales. Los montos involucrados mostraron un fuerte crecimiento a causa del mayor dinamismo de la recaudación originada en la proliferación de establecimientos de este tipo. Esta fuente beneficia claramente a las municipalidades urbanas. Debe mencionarse que los recursos obtenidos del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) se están considerando como una transferencia, debido al carácter condicional de estos fondos concursables (véase los cuadros 18 y 19).

Si observamos la composición porcentual de los ingresos de las municipalidades podemos apre-

ciar ciertos elementos que marcan el período analizado. En este caso se analizó la composición tomando en cuenta diversos elementos. Si tomamos todas las fuentes de ingreso, vemos varios hechos que llaman la atención. El primero es el cambio de la importancia relativa de las transferencias en la estructura de los ingresos.

Aquí cabe hacer una aclaración en cuanto a la clasificación de las transferencias. Desde el punto de vista presupuestal, tenemos dos rubros importantes: transferencias y rentas de propiedad. Las primeras se refieren a aquellas transferencias que reciben los gobiernos locales, exceptuando el canon. Este último, desde el punto de vista presupuestal, es tratado como renta de propiedad. La lógica, en este caso, es que el recurso extraído por las empresas productoras de materias primas es de propiedad de las comunidades en cuyo territorio las empresas realizan sus operaciones. Sin embargo, desde el punto de vista económico ambos conceptos son considerados transferencias.

Por lo que se puede apreciar, para el año 2003 la suma de rentas de propiedad y transferencias representaba el 49.55% de los ingresos totales de las municipalidades, porcentaje en el cual las transferencias significaban la mayor proporción. Con el crecimiento del canon vemos que la participación de esta misma suma es de 53.92%; pero la importancia de los dos rubros cambia significativamente dado que el canon representó la mayor proporción en el año 2008.

Si tomamos en cuenta los saldos de balance que se refieren a los recursos de propiedad de las municipalidades no gastados en los ejercicios anteriores, veremos que las cifras se distorsionan dramáticamente. Estos saldos de balance representaban el año 2003 solo el 3.14% del total de ingresos, mientras que para el año 2008 la proporción se elevó a 27.69% de los ingresos de las municipalidades. Esto introduce un cambio significativo, dado que los saldos de balance, más las transferencias y las rentas de propiedad, habrían alcanzado una participación acumulada de 81.61% para el año 2008. Así, la generación de recursos propios sería inferior al 20%, lo que representa un serio peligro porque la dependencia de las municipalidades por transferencias se habría incrementado considerablemente. Durante el año 2003 la suma de estos tres conceptos implicaba una cifra de 52.69% (véase el cuadro 20).

**Cuadro 18**  
**Evolución de transferencias a los gobiernos locales, 2004-2008**  
**(Nuevos Soles)**

Rubro	2004	2005	2006	2007	2008
Canon minero	346,167,293	666,087,395	1,309,784,220	3,867,751,071	3,326,755,916
Canon hidroenergético	83,921,187	84,464,453	95,722,587	114,536,915	109,737,031
Víctimas del terrorismo	3,268,305	3,231,020	3,188,542	3,153,627	3,120,864
Impuestos derogados	13,654,000	13,654,000	13,654,000	13,654,000	13,654,000
Proyecto Transportes Rurales-Provias	4,431,203	4,993,979	5,080,946	18,801,848	21,219,983
Comedores, alimentos por trabajo, hogares y albergues	102,338,664	44,410,548	45,115,159	101,438,890	128,049,400
FONCODES-Infraestructura social y productiva	331,297,493	81,948,368	73,168,812	214,612,114	316,247,766
FONCOMÚN-Fondo de Compensación Municipal	1,793,318,852	2,031,306,141	2,388,388,423	2,806,770,472	3,263,288,139
Renta de Aduanas	101,995,967	122,569,452	126,272,551	140,450,730	173,587,998
Canon y sobrecanon petrolero	114,792,503	303,959,086	381,278,041	404,763,695	580,704,199
Canon forestal	658,052	661,128	4,894,902	5,473,292	3,708,731
Canon pesquero-Derechos de pesca	13,275,483	16,600,030	14,605,007	17,247,860	17,664,659
Programa del Vaso de Leche	360,000,000	362,983,808	363,000,000	363,000,000	363,000,000
Otras acciones nutricionales y asist. solid. PRONAA	304,001,000		0		0
Casinos	1,447,076	2,877,448	4,455,972	5,662,197	6,444,408
Tragamonedas	15,913,302	27,888,187	26,032,830	55,304,207	93,521,610
Canon gasífero-regalías	52,685,330	226,448,380	295,402,872	334,689,573	463,133,450
Regalía minera		167,342,621	309,123,690	403,299,445	399,487,142
FOCAM-Fondo de Desarrollo de Camisea		37,687,189	76,011,535	81,418,143	112,691,414
Canon pesquero-Imp. a la renta		5,172,545	22,532,869	18,002,134	34,937,920
Pr. de Alim. y Nut. para el Paciente con Tuberculosis y Familia				13,016,231	10,475,035
Canon gasífero-renta				118,170,127	85,813,310
Participaciones-FONIPREL					124,243,765
Continuidad de inversiones, Art. 11 Ley 29142-Tesoro Público					64,629,716
Participaciones-COFIDE y otros					2,309,790
<b>TOTAL</b>	<b>3,643,165,710</b>	<b>4,204,285,777</b>	<b>5,557,712,958</b>	<b>9,101,216,570</b>	<b>9,718,426,246</b>

Fuente: SIAF-MEF  
 Elaboración propia

Este hecho habría introducido una seria distorsión: en la medida en que los recursos por transferencias crecieron constantemente, generaron una sensación de "derecho adquirido". Esto implica que las autoridades esperan que todos los años los recursos que reciben por transferencias se incrementen, y que no estén conscientes de que las fuentes de recursos de estas transferencias son claramente procíclicas. En épocas de expansión de la actividad

económica, los recursos de las municipalidades aumentan; pero en la fase contractiva se reducen. Así pues, las autoridades locales podrían iniciar mecanismos de presión para que se les compense por los recursos que dejarían de recibir. Esto constituiría un problema político que implica una presión adicional sobre las finanzas del gobierno nacional, en coyunturas en las cuales los ingresos fiscales van cayendo, como ocurre en el presente.

**Cuadro 19**  
**Gobiernos locales: fuentes de ingreso, 2004-2008**  
 (Miles de Nuevos Soles)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Contribuciones	4,573	6,142	6,668	7,320	5,488	8,256
Impuestos	513,376	580,084	638,470	653,156	997,511	1,290,794
Multas, sanciones y otros	178,004	218,914	200,593	147,638	138,836	235,737
Operaciones oficiales de crédito	247,723	140,503	148,521	90,266	213,549	325,979
Otros ingresos corrientes	4,026	11,201	18,336	27,833	9,291	67,549
Otros ingresos de capital	135	718	385	187	153	154
Prestación de servicios	95,361	111,700	105,498	107,465	118,745	173,299
Rentas de la propiedad	389,228	579,468	909,412	1,445,067	3,427,157	5,629,579
Saldo de balance	119,769	440,398	551,725	809,689	869,145	5,143,625
Tasas	739,281	830,653	892,971	808,572	947,061	1,167,512
Transferencias	1,500,180	2,036,359	1,864,149	1,940,644	2,544,670	4,388,029
Venta de activos	5,423	20,149	9,762	22,276	4,986	25,315
Venta de bienes	16,329	18,093	19,505	24,302	24,597	121,563
<b>TOTAL</b>	<b>3,813,409</b>	<b>4,994,382</b>	<b>5,365,995</b>	<b>6,084,415</b>	<b>9,301,190</b>	<b>18,577,391</b>

Fuente: DNCP -MEF  
 Elaboración propia

**Cuadro 20**  
**Gobiernos locales, 2004-2008**  
 (Estructura porcentual del ingreso)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Contribuciones	0.12%	0.12%	0.12%	0.12%	0.06%	0.04%
Impuestos	13.46%	11.61%	11.90%	10.73%	10.72%	6.95%
Multas, sanciones y otros	4.67%	4.38%	3.74%	2.43%	1.49%	1.27%
Operaciones oficiales de crédito	6.50%	2.81%	2.77%	1.48%	2.30%	1.75%
Otros ingresos corrientes	0.11%	0.22%	0.34%	0.46%	0.10%	0.36%
Otros ingresos de capital	0.00%	0.01%	0.01%	0.00%	0.00%	0.00%
Prestación de servicios	2.50%	2.24%	1.97%	1.77%	1.28%	0.93%
Rentas de la propiedad	10.21%	11.60%	16.95%	23.75%	36.85%	30.30%
Saldo de balance	3.14%	8.82%	10.28%	13.31%	9.34%	27.69%
Tasas	19.39%	16.63%	16.64%	13.29%	10.18%	6.28%
Transferencias	39.34%	40.77%	34.74%	31.90%	27.36%	23.62%
Venta de activos	0.14%	0.40%	0.18%	0.37%	0.05%	0.14%
Venta de bienes	0.43%	0.36%	0.36%	0.40%	0.26%	0.65%
<b>TOTAL</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: DNCP-MEF  
 Elaboración propia

Como ya hemos mencionado, los saldos de balance introducen una seria distorsión en la estructura de ingresos de las municipalidades; esto, porque al ir aumentando con el tiempo impiden apreciar de manera transparente la evolución de los ingresos. Tales saldos de balance, en un contexto en el cual recursos como el canon —especialmente el minero— han venido aumentando considerablemente, generan que los ingresos aumenten a un ritmo mayor que aquél que pueden gastar las municipalidades que lo reciben. Se genera así

un permanente crecimiento de estos saldos que, con el tiempo, generan mayores distorsiones en el análisis de los ingresos. De hecho, se ha podido observar que su participación ha ido creciendo con el tiempo debido a que no es posible ejecutar todos los recursos que reciben en un año determinado.

Una crítica que se plantea constantemente a las administraciones locales se refiere a su baja capacidad de ejecución del gasto, especialmente el de

inversión. Se hace mención a que estas bajas capacidades impiden que los recursos lleguen efectivamente a los ciudadanos. Esto es parcialmente correcto, dado que la ejecución del gasto de inversión en el período analizado creció considerablemente en términos reales. El problema es que los recursos vía canon crecieron explosivamente durante el período 2003-2008 (casi 10 veces en el período). Esto explica la baja ejecución en términos absolutos (un poco más del 50% para el año 2008). Sin embargo, esta tendencia no es exclusiva de este nivel de gobierno. El nivel nacional y el regional muestran niveles de ejecución también bajos. Es más, se puede decir que los gobiernos locales presentan niveles de ejecución más altos que los otros en el año 2008. De esta manera, en términos relativos, los gobiernos locales han sido más eficaces en la ejecución del gasto de inversión. Para el año 2008 más del 50% del gasto de inversión del Estado estaba en manos de las municipalidades, lo que las convierte en principales proveedores de infraestructura para la población. El carácter condicional del uso de los recursos del canon (hacia inversiones) determina que un alto porcentaje del presupuesto de una municipalidad se oriente hacia el gasto de inversión.

Planteada la precisión anterior, es importante eliminar la distorsión que genera la presencia de los saldos de balance. Esto se hace en los cuadros 21 y 22. En ellos se observa que el ritmo de crecimiento de los ingresos municipales decae considerablemente (aunque sigue siendo significativo). De hecho, a pesar del ajuste, el crecimiento de los ingresos municipales entre el año 2007 y el 2008 fue de 44.4% en términos nominales, ritmo similar al observado entre los años 2006 y 2007.

En términos de la estructura porcentual de los ingresos, en el cuadro 22 se puede observar que las transferencias (suma de transferencias más rentas de propiedad) son el 74% de los ingresos. Esta cifra nos permite advertir que, aun limpiando por el efecto de los saldos de balance, cerca de tres cuartos de los ingresos municipales dependen de las transferencias. Este crecimiento considerable de las transferencias ha generado que los ingresos propios hayan visto reducida su participación, tal como se señaló en páginas anteriores. Esto se ha dado a pesar del crecimiento considerable en términos absolutos observado para el período 2003-2008, lo cual explica que la participación de los impuestos cayera de 13.46% en el 2003 a 9.61% en el 2008.

**Cuadro 21**  
**Gobiernos locales: fuentes de ingreso, 2004-2008**  
**(Miles de Nuevos Soles<sup>1/</sup>)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Contribuciones	4,573	6,142	6,668	7,320	5,488	8,256
Impuestos	513,376	580,084	638,470	653,156	997,511	1,290,794
Multas, sanciones y otros	178,004	218,914	200,593	147,638	138,836	235,737
Operaciones oficiales de crédito	247,723	140,503	148,521	90,266	213,549	325,979
Otros ingresos corrientes	4,026	11,201	18,336	27,833	9,291	67,549
Otros ingresos de capital	135	718	385	187	153	154
Prestación de servicios	95,361	111,700	105,498	107,465	118,745	173,299
Rentas de la propiedad	389,228	579,468	909,412	1,445,067	3,427,157	5,629,579
Tasas	739,281	830,653	892,971	808,572	947,061	1,167,512
Transferencias	1,500,180	2,036,359	1,864,149	1,940,644	2,544,670	4,388,029
Venta de activos	5,423	20,149	9,762	22,276	4,986	25,315
Venta de bienes	16,329	18,093	19,505	24,302	24,597	121,563
<b>TOTAL</b>	<b>3,693,640</b>	<b>4,553,984</b>	<b>4,814,270</b>	<b>5,274,726</b>	<b>8,432,044</b>	<b>13,433,766</b>

<sup>1/</sup> Sin saldos de balance  
Fuente: DNCP-MEF  
Elaboración propia

**Cuadro 22**  
**Gobiernos locales, 2004-2008**  
**(Estructura porcentual del ingreso<sup>1/</sup>)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Contribuciones	0.12	0.13	0.14	0.14	0.07	0.06
Impuestos	13.90	12.74	13.26	12.38	11.83	9.61
Multas, sanciones y otros	4.82	4.81	4.17	2.80	1.65	1.75
Operaciones oficiales de crédito	6.71	3.09	3.09	1.71	2.53	2.43
Otros ingresos corrientes	0.11	0.25	0.38	0.53	0.11	0.50
Otros ingresos de capital	0.00	0.02	0.01	0.00	0.00	0.00
Prestación de servicios	2.58	2.45	2.19	2.04	1.41	1.29
Rentas de la propiedad	10.54	12.72	18.89	27.40	40.64	41.91
Tasas	20.01	18.24	18.55	15.33	11.23	8.69
Transferencias	40.62	44.72	38.72	36.79	30.18	32.66
Venta de activos	0.15	0.44	0.20	0.42	0.06	0.19
Venta de bienes	0.44	0.40	0.41	0.46	0.29	0.90
<b>TOTAL</b>	<b>96.86</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

<sup>1/</sup> Sin saldos de balance  
Fuente: DNCP-MEF  
Elaboración propia

### 3.2.1. Finanzas locales como porcentaje del producto

Una forma complementaria de analizar los ingresos de las municipalidades es mirarlos como porcentaje del producto bruto interno. Durante el período 2003-2008 el producto ha venido creciendo considerablemente, por lo que el aumento de los ingresos de las municipalidades debe analizarse tomando en cuenta este aspecto.

Para el período 2003-2008 puede verse que los ingresos totales de las municipalidades (excluyendo saldos de balance) pasaron de representar el 1.73% del PBI al 3.6%. Esto implica que las municipalidades recibieron recursos considerables durante este período, debido al crecimiento de las transferencias explicado por el incremento de la recaudación de impuestos del nivel nacional gracias a la favorable coyuntura internacional que favoreció la expansión de la producción. Adicionalmente, las transferencias de programas sociales a las municipalidades, así como la aparición de nuevas fuentes de financiamiento como el FONIPREL, contribuyeron con el crecimiento observado.

De hecho, el volumen de recursos transferidos desde el nivel central a los gobiernos locales pasó de representar el 0.88% del PBI en el año 2003 al 2.69%. Este considerable crecimiento generó un aumento inesperado de recursos hacia las muni-

cipalidades, que en algunos casos vieron incrementar sus ingresos en más de 20 veces debido al canon, lo que sobrepasó su capacidad de ejecución y ocasionó la acumulación de saldos de balance durante el período de análisis.

Un problema asociado al crecimiento de las transferencias hacia los gobiernos locales mencionado permanentemente por la literatura es que ocasiona "pereza fiscal", entendida como la sustitución de fuentes de recursos generados directamente, por los recursos de las transferencias. Se suele argumentar que, debido a que las municipalidades reciben más ingresos vía transferencias, prefieren no cobrar impuestos locales a los ciudadanos y no se esfuerzan por ampliar la base tributaria. Su capacidad de gasto se incrementa sin generar mayores costos a los pobladores, lo cual genera fuertes incentivos políticos para no cobrar impuestos, dado que pueden aumentar el gasto sin generar mayores presiones a los pobladores.

Un método para solucionar este problema, permanentemente citado por la literatura, es la inclusión de incentivos para la recaudación en la fórmula de asignación de las transferencias. Esto quiere decir: premiar con mayores transferencias a aquellas jurisdicciones que recauden más. De hecho, en el proyecto de Presupuesto de la República para el año 2010 existe un fondo de 500 millones de soles orientado hacia este fin.

**Cuadro 23**  
**Gobiernos locales: fuentes de ingreso, 2004-2008**  
 (% del PBI<sup>1/</sup>)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Contribuciones	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Impuestos	0.24%	0.24%	0.24%	0.22%	0.42%	0.35%
Multas, sanciones y otros	0.08%	0.09%	0.08%	0.05%	0.06%	0.06%
Operaciones oficiales de crédito	0.12%	0.06%	0.06%	0.03%	0.09%	0.09%
Otros ingresos corrientes	0.00%	0.00%	0.01%	0.01%	0.00%	0.02%
Otros ingresos de capital	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Prestación de servicios	0.04%	0.05%	0.04%	0.04%	0.05%	0.05%
Rentas de la propiedad	0.18%	0.24%	0.35%	0.48%	1.44%	1.51%
Tasas	0.35%	0.35%	0.34%	0.27%	0.40%	0.31%
Transferencias	0.70%	0.86%	0.71%	0.64%	1.07%	1.18%
Venta de activos	0.00%	0.01%	0.00%	0.01%	0.00%	0.01%
Venta de bienes	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.03%
<b>TOTAL</b>	<b>1.73%</b>	<b>1.91%</b>	<b>1.84%</b>	<b>1.75%</b>	<b>3.54%</b>	<b>3.60%</b>

<sup>1/</sup> Sin saldos de Balance

Fuente: DNCP-MEF

Elaboración propia

No obstante, parece que en el caso del Perú este peligro no es tan cierto. Vemos que durante el período 2003-2008 la presión tributaria local pasó de 0.24% a 0.35%. Este crecimiento de 45% en la presión tributaria sería un indicador preliminar que muestra que la "pereza fiscal" no ha sido una característica de las municipalidades en los últimos años, sino que éstas han realizado esfuerzos para incrementar la recaudación mediante una mayor fiscalización y la adopción de medidas administrativas más eficaces. Un elemento que cabe mencionar al respecto es que el crecimiento de la recaudación a nivel de todas las municipalidades se explica por el fuerte incremento del impuesto de alcabala<sup>7</sup>, en parte por la posibilidad de pagarlo en la notaría y por el dinamismo de las operaciones inmobiliarias en las grandes zonas urbanas del país. Debemos recordar que las municipalidades no tienen mayor injerencia en la determinación de las tasas y las bases de los impuestos que recaudan sino que solo se encargan de la administración de los tributos, por lo que las cifras mostradas reflejarían los resultados de los esfuerzos realizados (véase el cuadro 23).

<sup>7</sup> Según cifras de presupuestos municipales, el impuesto predial para el año 2001 representaba el 70% de los ingresos por impuestos municipales y el impuesto de alcabala solo el 6%. Estas cifras cambiaron dramáticamente para el año 2008, cuando la participación del impuesto predial cayó a 48% y el impuesto de alcabala representó el 33% de la recaudación impositiva municipal.

### 3.2.2. Estructura de ingresos municipales diferenciando Lima-Callao del resto del país

Para tener una idea más cabal de la heterogeneidad de las finanzas municipales, se procedió a realizar una estimación de los ingresos de las municipalidades por los distintos rubros de ingresos (tal cual se hizo en la sección anterior), pero introduciendo una particularidad: diferenciar entre la zona de Lima Metropolitana y Callao y el resto del país. El objetivo de esta diferenciación es identificar si la lógica es distinta en cada una de estas zonas.

En la ciudad de Lima vive aproximadamente el 30% de la población del país y se genera más del 50% del producto bruto interno nacional, por lo que su dinámica es totalmente distinta a la del resto del país. El área urbana, que para nuestro caso considera Lima Metropolitana (Provincia de Lima) y la Provincia Constitucional del Callao, ha tenido una evolución totalmente distinta a la del resto del país. Esto, por varias razones; entre ellas, el fuerte dinamismo inmobiliario que observa en la capital, con la construcción de una gran cantidad de viviendas multifamiliares; asimismo, por los recursos generados en los últimos años gracias a la expansión económica, lo que ha determinado el surgimiento de nuevos establecimientos comerciales para atender la demanda de nuevos sectores de la población que han iniciado un proceso de consumo importante gracias al cre-

cimiento de sus ingresos. Este dinamismo se ha dado también en otras ciudades del país donde han surgido establecimientos comerciales, y que han tenido desarrollos interesantes en los últimos años, como las ciudades de Huancayo, Chiclayo, Trujillo, Ica y Arequipa. Estas ciudades se ubican en zonas de alto crecimiento en años recientes gracias al crecimiento de la actividad exportadora; especialmente, Ica y Trujillo.

En este caso hemos tomado solo años seleccionados para analizar la tendencia de los ingresos municipales en las zonas para las cuales se han estimado las respectivas estructuras. Uno de los primeros aspectos que llama la atención es que entre el año 2003 y el 2008 el presupuesto de las municipalidades ubicadas en la zona de Lima y Callao creció en 109% en términos nominales. De manera consecuente con el desarrollo inmobiliario y el crecimiento del ingreso antes mencionados, vemos que el rubro que más creció es el de los impuestos (151%). Al igual que en el caso del agregado, también los saldos de balance se incrementaron considerablemente (887%). Las rentas de propiedad (donde se ubica el canon) crecieron solo 80% durante esos años, lo que evidencia que estos recursos han estado más orientados hacia el resto del país, que es donde se desarrollan las actividades extractivas de recursos naturales.

En el caso del resto del país, vemos que el crecimiento de los impuestos no ha sido despreciable: los impuestos crecieron en 101% lo que evidencia que las municipalidades se esforzaron por elevar la recaudación. Cabe mencionar que los saldos de balance crecieron en 6,350% en este período, mientras que las rentas de propiedad crecieron en 772%, lo que refleja el fuerte incremento de recursos de las municipalidades originados por el canon (véase el cuadro 24).

Si realizamos un análisis calculando la estructura porcentual de cada rubro de ingreso generado tanto por Lima y Callao como por el resto del país, obtenemos también algunos hallazgos interesantes (véase el cuadro 25). Por ejemplo, en el caso de los impuestos vemos que la participación de Lima y Callao en el total aumentó ligeramente entre los años 2003 y 2008, pasando de 69% a 71% lo generado por Lima y Callao. Esto es consistente con lo hallado en el cuadro 24, donde vimos que los ingresos por este tipo de ingreso habían aumentado en todo el país, pero con un mayor dinamismo en el área metropolitana de Lima y Callao.

En cuanto a las tasas, vemos que la composición porcentual se mantuvo relativamente estable; Lima y Callao representan casi tres cuartos de lo generado por esta fuente. La gran participación del área metropolitana indica el fuerte sesgo hacia el cobro de tasas que existe en las zonas urbanas, que en los últimos años ha generado intensos reclamos por parte de empresas y otros organismos del Estado (la presión tributaria generada por las tasas en Lima y Callao con respecto al resto del país es muy elevada, lo cual puede afectar la competitividad de las empresas). Por ello, es conveniente que exista un fuerte incentivo para buscar formas de introducir elementos de una reforma administrativa que mejore el clima de negocios y los niveles de competitividad.

Analizando las transferencias, vemos un sesgo hacia zonas diferentes a Lima y Callao. Estas cifras son resultado de la reforma de 1994, cuando se promulgó el Decreto Legislativo 776 (Ley de Tributación Municipal), que creó el FONCOMÚN (principal rubro de la categoría transferencias que estamos analizando). Al observar los criterios de asignación de este fondo de transferencias (como se detalla en el Anexo) vemos dos sesgos: uno, que se premia a las zonas rurales dando un peso mayor a los distritos con un porcentaje de población rural elevado; y el otro, que de la asignación que se determina para cada provincia el 20% va para la provincia y el 80% para los distritos. Claramente, estos dos sesgos implican reducir la participación de Lima; de allí tenemos que cerca del 75% de las transferencias se asignan fuera de Lima.

En el caso de las rentas de propiedad, siempre hubo una mayor participación de las zonas fuera de Lima y Callao; y el desarrollo reciente del canon explica por qué Lima recibe solo el 3% de las transferencias para el año 2008, comparado con el 14% que recibía en el 2003. Esto también se explica porque durante el período de análisis se dieron cambios en la legislación referidos a los mecanismos de asignación del canon. Antes se asignaba tomando en cuenta criterios de densidad demográfica, lo que premiaba a las zonas urbanas; pero desde el 2005 se asigna en función criterios de pobreza, que premian a zonas rurales ubicadas fuera de la ciudad de Lima y Callao. Dada la alta correlación que se observa entre ruralidad y pobreza, el canon minero ha sido orientado hacia estas zonas, lo que ha significado también un fuerte crecimiento de sus presupuestos, como se mencionó anteriormente.

**Cuadro 24**  
**Gobiernos locales: ingresos Lima-Callao y resto del país, 2003, 2006, 2008, 2006, 2008**  
 (Nuevos Soles)

	2003			2006			2008		
	Lima y Callao	Resto del país	Total	Lima y Callao	Resto del país	Total	Lima y Callao	Resto del país	Total
Contribuciones	2,042,108	2,894,544	4,936,652	3,605,106	4,374,401	7,979,507	4,005,538	4,250,913	8,256,450
Impuestos	364,506,355	183,302,651	547,809,006	466,147,146	245,756,206	711,903,353	914,708,453	376,085,576	1,290,794,028
Multas, sanc. y otros	118,011,232	79,500,199	197,511,431	119,998,510	39,329,976	159,328,486	180,513,409	55,223,427	235,736,836
Operaciones of.	113,372,750	196,968,776	310,341,526	64,019,722	39,759,166	103,778,908	249,714,346	76,264,448	325,978,795
Otros ing. corrientes	2,147,833	16,442,591	18,590,424	21,181,168	8,287,005	29,468,173	17,841,511	49,707,981	67,549,492
Otros ing. de capital	728	220,338	221,066	121,522	222,840	344,362	954	152,672	153,626
Prest. de servicios	43,149,149	84,961,339	128,110,488	45,496,366	93,114,699	138,611,065	53,569,742	119,729,379	173,299,121
Rentas de propiedad	101,531,505	624,808,339	726,339,844	127,802,561	2,613,450,584	2,741,253,145	182,361,579	5,447,217,145	5,629,578,724
Saldo de balance	70,036,545	69,251,387	139,287,933	327,933,494	970,532,519	1,298,466,013	691,913,232	4,451,711,463	5,143,624,695
Tasas	589,244,397	198,888,737	788,133,134	632,673,349	239,042,212	871,715,561	843,317,673	324,193,844	1,167,511,517
Transferencias	421,293,853	1,596,710,856	2,018,004,709	405,472,874	2,336,205,853	2,741,678,727	683,827,131	3,704,201,848	4,388,028,979
Venta de activos	875,656	11,146,854	12,022,510	11,778,953	17,717,036	29,495,989	2,436,129	22,879,093	25,315,222
Venta de bienes	3,520,165	43,715,685	47,235,849	4,415,220	89,075,853	93,491,073	3,142,947	118,420,536	121,563,483
TOTAL	1,829,732,276	3,108,812,298	4,938,544,574	2,230,645,992	6,696,868,371	8,927,514,363	3,827,352,644	14,750,038,324	18,577,390,968

Fuente: SIAF-MEF  
 Elaboración propia

**Cuadro 25**  
**Gobiernos locales: ingresos Lima-Callao y resto del país, 2003, 2006, 2008**  
**(Estructura porcentual)**

	2003			2006			2008		
	Lima y Callao	Resto del país	Total	Lima y Callao	Resto del país	Total	Lima y Callao	Resto del país	Total
Contribuciones	41%	59%	100%	45%	55%	100%	49%	51%	100%
Impuestos	67%	33%	100%	65%	35%	100%	71%	29%	100%
Multas, sanc. y otros	60%	40%	100%	75%	25%	100%	77%	23%	100%
Operaciones of.	37%	63%	100%	62%	38%	100%	77%	23%	100%
Otros ing. corrientes	12%	88%	100%	72%	28%	100%	26%	74%	100%
Otros ing. de capital	0%	100%	100%	35%	65%	100%	1%	99%	100%
Prest. de servicios	34%	66%	100%	33%	67%	100%	31%	69%	100%
Rentas de propiedad	14%	86%	100%	5%	95%	100%	3%	97%	100%
Saldo de balance	50%	50%	100%	25%	75%	100%	13%	87%	100%
Tasas	75%	25%	100%	73%	27%	100%	72%	28%	100%
Transferencias	21%	79%	100%	15%	85%	100%	16%	84%	100%
Venta de activos	7%	93%	100%	40%	60%	100%	10%	90%	100%
Venta de bienes	7%	93%	100%	5%	95%	100%	3%	97%	100%
<b>TOTAL</b>	<b>37%</b>	<b>63%</b>	<b>100%</b>	<b>25%</b>	<b>75%</b>	<b>100%</b>	<b>21%</b>	<b>79%</b>	<b>100%</b>

Fuente: SIAF y DNCP-MEF  
 Elaboración propia

Por último, es importante resaltar las diferencias de la composición porcentual de los ingresos de las municipalidades ubicadas en Lima y Callao, de la de aquéllas ubicadas en el resto del país (véase el cuadro 26). Una de las principales conclusiones que se pueden extraer es que el grado de independencia fiscal (medido como la proporción de los ingresos que dependen de las municipalidades<sup>8</sup>) es marcadamente distinto en ambas zonas. El crecimiento de las transferencias ha impactado en las finanzas de todas las municipalidades, pero este impacto ha sido diferente.

Para las municipalidades de Lima y Callao vemos que la independencia fiscal pasó de 61% el año 2003 a 53% el 2008. Esto muestra la mayor capacidad de pago que tienen los residentes en la capital del país, lo que permite un alto grado de autonomía por parte de las municipalidades. Pero aun así, debemos tomar en cuenta que las transferencias no son una parte desdeñable de los ingresos; por tal razón, proponer que las municipalidades de estas zonas no reciban canon o FONCOMÚN supondría afectar seriamente las finanzas muni-

cipales de la zona. El fondo de 500 millones de soles incluido en el proyecto de presupuesto del año 2010, que busca premiar la eficiencia, seguramente beneficiará a zonas urbanas como Lima y Callao, por lo que se podría esperar que aumente el grado de dependencia de las transferencias. Un hecho a resaltar se refiere a las operaciones oficiales de crédito: para el 2008 tenemos que representan el 6.5% de los ingresos, lo cual se asocia al desembolso de las operaciones de crédito en las que incurrió la Municipalidad Metropolitana de Lima para la mejora del sistema de transporte, con el aval del gobierno nacional.

Por último, lo más resaltante de las cifras mostradas en el cuadro 20 es la bajísima independencia fiscal de las municipalidades ubicadas fuera de Lima y Callao. Así vemos que el año 2003 el 73% de sus ingresos provenían de transferencias, rentas de propiedad y saldos de balance, mientras que para el 2008 esta cifra alcanzó el 92%. Esta dependencia de las transferencias es muy preocupante, porque ahora que tenemos una coyuntura de enfriamiento de la actividad económica y reducción de los precios de las materias primas, veremos que más de 1,780 municipalidades (las ubicadas fuera de Lima y Callao) sufrirán un im-

<sup>8</sup> Debemos mencionar que no incluimos los saldos de balance, las transferencias, las rentas de propiedad ni las operaciones oficiales de crédito.

pacto negativo significativo en sus finanzas, lo que llevará al desarrollo de una serie de conflictos en los próximos años si la situación económica en general no mejora. Esto explica también el malestar de las autoridades y organizaciones municipales, que reclaman porque en el presupuesto del año 2010 se redujeron sus recursos presupuestales. Las autoridades del gobierno nacional

han reaccionado afirmando que existen saldos de balance que serán incorporados el año próximo, lo que permitirá mantener los niveles totales de ingreso. Pero si la situación económica no se revierte en los próximos dos años, veremos que los ingresos de las municipalidades efectivamente se reducirán; y esto, como se ha dicho, podrá azuzar una serie de conflictos políticos y sociales.

**Cuadro 26**  
**Gobiernos locales: ingresos Lima-Callao y resto del país, 2003, 2006, 2008**  
**(Estructura porcentual)**

	2003			2006			2008		
	Lima y Callao	Resto del país	Total	Lima y Callao	Resto del país	Total	Lima y Callao	Resto del país	Total
Contribuciones	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%
Impuestos	19.9%	5.9%	11.1%	20.9%	3.7%	8.0%	23.9%	2.5%	6.9%
Multas, sanc. y otros	6.4%	2.6%	4.0%	5.4%	0.6%	1.8%	4.7%	0.4%	1.3%
Operaciones of.	6.2%	6.3%	6.3%	2.9%	0.6%	1.2%	6.5%	0.5%	1.8%
Otros ing. corrientes	0.1%	0.5%	0.4%	0.9%	0.1%	0.3%	0.5%	0.3%	0.4%
Otros ing. de capital	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Prest. de servicios	2.4%	2.7%	2.6%	2.0%	1.4%	1.6%	1.4%	0.8%	0.9%
Rentas de propiedad	5.5%	20.1%	14.7%	5.7%	39.0%	30.7%	4.8%	36.9%	30.3%
Saldo de balance	3.8%	2.2%	2.8%	14.7%	14.5%	14.5%	18.1%	30.2%	27.7%
Tasas	32.2%	6.4%	16.0%	28.4%	3.6%	9.8%	22.0%	2.2%	6.3%
Transferencias	23.0%	51.4%	40.9%	18.2%	34.9%	30.7%	17.9%	25.1%	23.6%
Venta de activos	0.0%	0.4%	0.2%	0.5%	0.3%	0.3%	0.1%	0.2%	0.1%
Venta de bienes	0.2%	1.4%	1.0%	0.2%	1.3%	1.0%	0.1%	0.8%	0.7%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: SIAF y DNCP-MEF  
Elaboración propia

### 3.2.3. La desigualdad horizontal en las finanzas municipales

A partir de lo descrito hasta el momento, se podría decir que las finanzas municipales se vieron fortalecidas durante el período 2003-2008. El crecimiento en términos absolutos, relativos y como proporción del PBI mostrado en las páginas anteriores indica que las municipalidades cuentan con más recursos para satisfacer las necesidades de la población.

Sin embargo, es necesario mencionar que este crecimiento no se ha dado de manera homogénea. Es cierto que transferencias como el FONCOMÚN han crecido y beneficiado a la mayoría de las municipalidades. En cambio el canon, que se reparte en las zonas productoras de materias

primas, ha introducido un cambio importante en la distribución de los ingresos entre las municipalidades: los han visto incrementados en fuerte medida precisamente las de aquellas zonas que reciben canon. Esto ha aumentado la inequidad horizontal. Debemos recordar que solo las municipalidades ubicadas en 12 de los 24 departamentos del país reciben canon y, por tanto, se han visto positivamente afectadas por el incremento de esta transferencia.

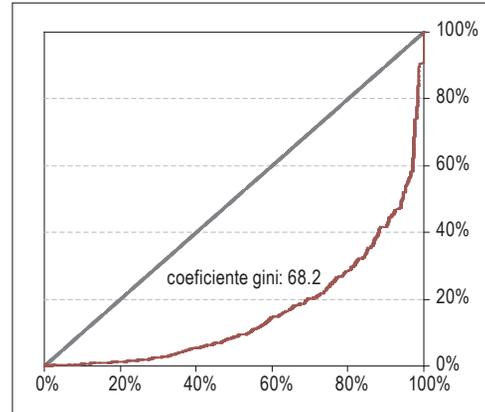
Para tener una idea más clara de la magnitud de la inequidad se han calculado dos indicadores estándar: la curva de Lorenz y el coeficiente de Gini. La primera calcula en un eje los ingresos acumulados de menor a mayor, y en otro las unidades que componen el universo para el cual se realiza el cálculo. Si la distribución del ingreso fuera

equitativa, es decir, si todas las personas ubicadas en las distintas municipalidades recibieran la misma cantidad de recursos per cápita, entonces esta distribución sería representada por una línea diagonal. La línea curva representa la distribución real de los recursos. Cuanto más alejada está esta línea curva de la línea horizontal, más desigual es la distribución de los recursos.

Si analizamos los datos del 2003, año en que se inició el actual proceso de descentralización, frente a los del 2008, vemos que la distribución de los ingresos entre los pobladores de las distintas municipalidades ha empeorado. Por ejemplo, el año 2003 el 80% de las municipalidades más pobres tenía más del 25% del ingreso; y en el año 2008 esta proporción disminuyó a cerca del 20%. Esto significa que las municipalidades que reciben canon acumulan más recursos, en desmedro de las otras. Esta distorsión introducida por el crecimiento del canon llama la atención acerca del establecimiento de mecanismos de compensación (mediante otras transferencias, como el FONCOMÚN) para contrarrestar tal dinámica. El coeficiente de Gini, una medida de la distancia entre la línea real y la ideal, también muestra un crecimiento considerable, lo que indica que la desigualdad ha crecido (véase los gráficos 6 y 7).

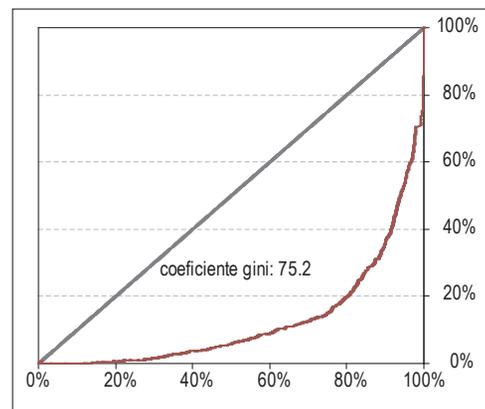
Una política sana de descentralización fiscal debe buscar que estos eventos sucedan. Uno de los riesgos de la descentralización es que las inequidades aumenten, por lo que el sistema de transferencias debe actuar como un mecanismo que evite el aumento exagerado de la desigualdad. La reingeniería del sistema de transferencias intergubernamentales debe tener como objetivo evitar el aumento de la desigualdad.

**Gráfico 6**  
Curva de Lorenz y coeficiente de Gini de los ingresos municipales per cápita, 2003 (Estructura porcentual)



Elaboración propia

**Gráfico 7**  
Curva de Lorenz y coeficiente de Gini de los ingresos municipales per cápita, 2008 (Estructura porcentual)



Elaboración propia



**4**

**Los ingresos propios de los gobiernos locales de acuerdo con un enfoque de categorización municipal**



## 4. Los ingresos propios de los gobiernos locales de acuerdo con un enfoque de categorización municipal

En este capítulo se analiza con mayor profundidad la situación de las finanzas municipales, para lo cual se utiliza un enfoque de categorización municipal, atendiendo a la heterogeneidad de los 1,834 municipios del país. La categorización municipal que se plantea identifica dos criterios para dividir los municipios:

Criterio 1: Población

Criterio 2: Porcentaje de población urbana.

La fuente de información de estas dos variables es el Censo de Población del año 2007 realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

De acuerdo con el criterio *población*, los municipios se clasifican en pequeños, medianos y grandes (véase el cuadro 27).

**Cuadro 27**  
Clasificación de municipios con base en el criterio población

Criterio: población (POB)	
Pequeño	POB < 10,000
Mediano	10,000 < POB < 50,000
Grande	POB > 50,000

Fuente: Censo Poblacional 2007-INEI  
Elaboración propia

De acuerdo con el criterio *porcentaje de población urbana*, los municipios se clasifican en rurales, rurales-urbanos y urbanos (véase el cuadro 28).

**Cuadro 28**  
Clasificación de municipios con base en el criterio porcentaje de población urbana

Criterio: porcentaje de población urbana (GU)	
Rural	GU < 50%
Rural-urbano	50% < GU < 70%
Urbano	GU > 70%

Fuente: Censo Poblacional 2007-INEI  
Elaboración propia

Aplicando estos criterios a los 1,834 municipios del Perú, obtenemos la siguiente matriz de categorización de municipalidades, en la que resultan nueve categorías o grupos de municipios (véase el cuadro 29).

**Cuadro 29**  
Matriz de categorización de municipios del Perú  
(Número de municipalidades)

	Rural	Rural-Urbano	Urbano	Total
Pequeño	847	219	289	1,355
Mediano	175	46	144	365
Grande	5	3	105	113
TOTAL	1,027	268	538	1,833 <sup>1/</sup>

<sup>1/</sup> No incluye el distrito de Carmen Alto, de la provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho, en donde no se pudo realizar el censo.  
Fuente: Censo de Población 2007-INEI  
Elaboración propia

Conforme a los criterios establecidos y a los datos del último censo, lo primero que llama la atención viendo los totales de las filas y columnas es que los municipios del Perú son mayoritariamente pequeños (1,355 municipios) y rurales (1,027 municipios).

Además, prestando atención a las celdas interiores del cuadro, cada una de las cuales corresponde a cada una de las nueve categorías, las principales conclusiones son las siguientes:

La categoría más importante, en términos de número de municipios, es el municipio pequeño rural (847 municipios), que representan el 63% de todos los municipios del país.

En el caso de municipios rurales y rurales-urbanos, prácticamente no existen municipios grandes<sup>9</sup>.

Los municipios urbanos grandes son solo 105, lo que representa el 6% de los municipios del país.

#### 4.1. Indicadores de esfuerzo fiscal de las municipalidades

Para evaluar el esfuerzo fiscal de las municipalidades se utilizan los indicadores que se muestran en el cuadro 30.

Dado que en todos los casos se utilizan solo los datos del período, no se toman en cuenta los saldos de balance, que —como ya se ha señalado— introducen una fuerte distorsión en el análisis.

<sup>9</sup> Por ello, en el análisis que sigue solo se trabaja con siete categorías.

**Cuadro 30**  
Indicadores de esfuerzo fiscal

Denominación	Cálculo
Independencia fiscal	$(IM + RDR)/IT$
Eficiencia recaudatoria global	$(IM + RDR)/POB$
Eficiencia recaudatoria de los impuestos municipales	$IM/POB$
Eficiencia recaudatoria de las tasas y otros	$RDR/POB$
Eficiencia recaudatoria del impuesto predial	$IPRE/POB$

Donde:

- IM = Recaudación de impuestos municipales del período<sup>1/</sup>
- RDR = Recaudación de recursos directamente recaudados del período
- IT = Ingresos totales de la municipalidad en el período
- IPRE = Recaudación del impuesto predial en el período
- POB = Población, según el censo del año 2007

Elaboración propia

<sup>1/</sup> El período utilizado es el año 2006.

El indicador de independencia fiscal mide la importancia de los ingresos propios dentro del financiamiento total de las municipalidades; es decir, el grado de autonomía financiera de una municipalidad, en la medida en que no depende de las transferencias del gobierno nacional.

El indicador de eficiencia recaudatoria global mide la recaudación de todos los ingresos propios de la municipalidad en términos per cápita. Indica el monto promedio anual de pagos que realiza a la municipalidad un contribuyente o administrado.

El indicador de eficiencia recaudatoria de impuestos municipales mide lo mismo que el anterior indicador, pero solo en lo que se refiere a los pagos anuales por impuestos municipales.

El indicador de eficiencia recaudatoria de tasas y otros incluye las tasas por servicios públicos, como la limpieza en casi todas las municipalidades y el mantenimiento de áreas verdes y serenazgo en algunas municipalidades. Asimismo, incluye las tasas que se cobran por diversos trámites incluidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) y los ingresos por venta de bienes y prestación de servicios.

Finalmente, el indicador de eficiencia recaudatoria del impuesto predial mide los pagos anuales per cápita de este impuesto.

#### 4.1.1. Resultados para el indicador de independencia fiscal

Con respecto al indicador de independencia fiscal, el valor nacional es de 0.295. Esto quiere decir que los ingresos propios de las municipalidades financian en promedio el 30% de sus presupuestos (véase el cuadro 31).

Por otro lado, solo las municipalidades grandes tienen índices de independencia fiscal mayores a 0.50, en tanto que las municipalidades medianas y pequeñas tienen índices de independencia fiscal de menos de 0.15 (es decir, el 85% de su financiamiento depende de transferencias).

**Cuadro 31**  
Índices de independencia fiscal según categorías de municipalidades (Nuevos Soles)

	Rural	Rural-urbano	Urbano	Total
Pequeño	0.074	0.111	0.155	0.098
Mediano	0.050	0.126	0.241	0.137
Grande			0.526	0.514
TOTAL	0.063	0.118	0.438	0.295

Fuente: Base de datos de ingresos municipales 2006  
Elaboración propia

Las municipalidades urbanas tienen en promedio índices de independencia fiscal de 0.438, en tanto que las urbanas rurales-urbanas y rurales tienen en promedio índices de independencia fiscales de 0.118 y 0.063.

Cabe señalar que entre las municipalidades urbanas hay una diferencia significativa entre las urbanas grandes, con un índice promedio de 0.526, y las medianas y pequeñas, con índices promedio de 0.241 y 0.155 respectivamente. Estas diferencias significativas no ocurren entre las municipalidades rurales-urbanas y rurales, en las cuales los índices son similares. Inclusive llama la atención que las municipalidades rurales pequeñas tengan en promedio índices ligeramente superiores al de las municipalidades rurales medianas.

Dado que los índices promedio brindan poca información sobre la dispersión de los índices de independencia fiscal, en el cuadro 32 se presenta el número de municipalidades por departamento según rangos de independencia fiscal.

**Cuadro 32**  
Número de municipalidades por niveles de independencia fiscal (Número de municipalidades)

NIVELES	5	4	3	2	1	TOTAL
DEPARTAMENTO	> 0.8	0.8-0.6	0.6-0.4	0.4-0.2	< 0.2	
Amazonas		1		7	75	83
Áncash				11	146	157
Apurímac		1	1	5	67	74
Arequipa		1	6	33	63	103
Ayacucho			1	17	89	107
Cajamarca				6	19	115
Callao		1	1	2	2	6
Cusco		1	2	9	96	108
Huancavelica			1	7	79	87
Huánuco				4	66	70
Ica		1	3	18	2	42
Junín	1	1	3	35	78	118
La Libertad	1	3	9	2	46	79
Lambayeque		1	8	17	12	38
Lima (capital)	17	13	9	4		43
Lima Provincias	1	1	7	34	69	112
Loreto				1	47	48
Madre de Dios			4	1	5	10
Moquegua			1	1	18	20
Pasco				1	27	28
Piura				4	6	64
Puno				6	95	101
San Martín			2	16	58	76
Tacna				6	18	24
Tumbes					13	13
Ucayali					13	13
TOTAL GENERAL	20	25	58	265	1371	1739
Porcentaje (%)	1.2	1.4	3.3	15.2	78.8	100

Fuente: Base de datos de ingresos municipales 2006  
Elaboración propia

Los resultados indican que para el año 2006:

- El 78.8% (1,371) de una muestra de 1,739 municipalidades tenían índices de independencia fiscal inferiores a 0.2 (nivel 5); es decir, dependían de transferencias del gobierno nacional, con las que financiaban más del 80% de su presupuesto.
- El 15.2% (265 municipalidades) tenían índices de independencia fiscal inferiores a 0.4, pero mayores a 0.2 (nivel 4).
- El 3.3% (58 municipalidades) tenía índices de independencia fiscal inferiores a 0.6 pero mayores a 0.4 (nivel 3).

d. Solo el 2.6% (45 municipalidades) tenía índices de independencia fiscal mayores a 0.6 (niveles 1 y 2); es decir, su principal fuente de financiamiento son claramente los ingresos propios, directamente recaudados por la municipalidad. De estas 45 municipalidades, 30 se ubican en Lima y 15 en otros 10 departamentos del país.

Lo que nos indican estas cifras es que, pese a que las municipalidades tienen potestades tributarias para recaudar impuestos y tasas desde hace varios años, la gran mayoría de ellas sigue dependiendo fundamentalmente de las transferencias para financiar sus presupuestos.

#### 4.1.2. Resultados para el indicador de eficiencia recaudatoria global

El valor nacional de este indicador es de 83.50 soles, lo cual significa que en promedio cada peruano contribuye con dicho monto anual a las municipalidades del país. Esta contribución incluye principalmente el pago de impuestos municipales, tasas por servicios públicos prestados por las municipalidades, pagos por adquisición de bienes y prestación de servicios municipales (véase el cuadro 33).

**Cuadro 33**  
Eficiencia recaudatoria global según categorías de municipalidades (Nuevos Soles)

	Rural	Rural-urbano	Urbano	Total
Pequeño	29.9	64.1	91.9	45.1
Mediano	15.9	33.1	66.2	40.9
Grande			117.9	114.7
TOTAL	22.8	43.5	107.9	83.5

Fuente: Base de datos de ingresos municipales 2006  
Elaboración propia

Las diferencias de eficiencia recaudatoria global son significativas entre las categorías de municipalidades. Así, la de las municipalidades grandes casi triplica la de las municipalidades medianas y pequeñas. Llama la atención que la eficiencia recaudatoria de las municipalidades pequeñas sea ligeramente mayor que la de las municipalidades medianas, lo que se debe a la mayor eficiencia recaudatoria de las municipalidades rurales y rurales-urbanas pequeñas.

Por otro lado, la eficiencia recaudatoria de las municipalidades urbanas supera en más del doble a

la de las municipalidades rurales-urbanas, que a su vez es el doble de las municipalidades rurales.

Al igual que en el caso del indicador de independencia fiscal, el análisis de valores promedio por categoría de municipalidades se enriquece si conocemos la dispersión. Esto se muestra en el cuadro 34, en el cual se contabiliza el número de municipalidades por niveles de eficiencia recaudatoria.

**Cuadro 34**  
Número de municipalidades por niveles de eficiencia recaudatoria (Límites de rangos en Nuevos Soles)

NIVELES	5	4	3	2	1	0	TOTAL
DEPARTAMENTO	> 135	101-135	67-101	34-67	0-34	0	
Amazonas	3	4	5	6	60	5	83
Áncash	8	4	11	35	97	2	157
Apurímac	3	3	5	11	52		74
Arequipa	24	9	11	31	28		103
Ayacucho	4	4	8	19	71	1	107
Cajamarca	1	5	3	16	81	9	115
Callao	2	2		1	1		6
Cusco	3	7	4	19	74	1	108
Huancavelica	6	4	6	19	51	1	87
Huánuco			1	1	64	4	70
Ica	4	6	5	13	14		42
Junín	11	3	11	18	75		118
La Libertad	6	1	9	17	46		79
Lambayeque		3	1	9	25		38
Lima (capital)	19	4	8	6	6		43
Lima Provincias	22	9	13	29	38	1	112
Loreto			1	2	37	8	48
Madre de Dios		3	1	3	3		10
Moquegua	6	2	2	5	5		20
Pasco	1	1	3	8	15		28
Piura	3		5	7	49		64
Puno		2	4	22	72	1	101
San Martín	1		3	15	57		76
Tacna	17		4	2	1		24
Tumbes			2	2	8	1	13
Ucayali				2	10	1	13
TOTAL GENERAL	144	76	126	318	1040	35	1739
Porcentaje (%)	8.3	4.4	7.2	18.3	59.8	2.0	100

Fuente: Base de datos de ingresos municipales 2006  
Elaboración propia

De acuerdo con los límites de rangos establecidos:

- a. El 59.8% de las municipalidades (1,040) se encuentra en el nivel 1, sus ingresos totales per cápita son menores a 34 soles.

- b. El 18.3% de las municipalidades (318) se encuentran en el nivel 2, sus ingresos totales son mayores a 34 soles y menores a 67 soles.
- c. El 7.2%, 4.4% y 8.3% de las municipalidades se encuentran en los niveles 3, 2 y 1 respectivamente.

#### 4.1.3. Resultados para los otros tres indicadores

Los valores nacionales para los indicadores de eficiencia recaudatoria de los impuestos municipales, de las tasas y otros, y del impuesto predial son de 26.80, 56.70 y 17.30 soles respectivamente, lo cual significa que en promedio cada peruano contribuye con dichos montos anuales a las municipalidades del país (véase el cuadro 35).

**Cuadro 35**  
Eficiencia recaudatoria de los impuestos municipales según categoría de municipalidades (Nuevos Soles)

	Rural	Rural-urbano	Urbano	Total
Pequeño	2.5	9.5	19.5	6.3
Mediano	2.2	7.1	18.3	10.1
Grande			41.8	40.6
TOTAL	2.3	7.9	36.9	26.8

Fuente: Base de datos de ingresos municipales 2006  
Elaboración propia

Conviene resaltar dos aspectos de estos resultados:

- a. Que la contribución promedio de las tasas y otros supere en más del doble a la de los impuestos municipales, lo cual es un reflejo de las débiles bases tributarias efectivas de los impuestos municipales y revela que la baja recaudación de estos últimos promueve la proliferación de cobros por tasas. Esto es particularmente importante si se tiene en cuenta que las tasas por lo general retardan y traban a la inversión privada.
- b. Que la contribución promedio anual del impuesto predial por persona sea de 17.30 soles (1.44 soles por mes), lo cual comprende a los predios destinados a casa-habitación y los predios dedicados a fines comerciales, industriales y a todo tipo de actividad económica. Este monto es evidentemente irrisorio; basta

compararlo con la cuota más baja del Régimen Único Simplificado, que es de 10 soles.

Al igual que en el caso del indicador de eficiencia recaudatoria global, las diferencias en los valores de estos indicadores son significativas entre las categorías de municipalidades. Estas diferencias son mayores en el caso de los impuestos municipales que en el de las tasas y otros.

En la comparación por tamaño de municipalidad, en el caso de los impuestos municipales la eficiencia recaudatoria de las municipalidades grandes supera en 6 veces la de las municipalidades pequeñas; en el de las tasas, solo 2 veces; y en el del impuesto predial, en casi 5 veces (véase el cuadro 36).

**Cuadro 36**  
Eficiencia recaudatoria de las tasas y otros según categorías municipales (Nuevos Soles)

	Rural	Rural-urbano	Urbano	Total
Pequeño	27.5	54.7	77.2	38.7
Mediano	13.7	25.9	47.8	30.8
Grande			76.1	74.2
TOTAL	20.5	33.6	71.1	56.7

Fuente: Base de datos de ingresos municipales 2006  
Elaboración propia

En la comparación por tipo de municipalidad, en el caso de los impuestos municipales la eficiencia recaudatoria de las municipalidades urbanas supera en 16 veces la de las municipalidades rurales; en el de las tasas, en algo más de 3 veces; y en el del impuesto predial en 11 veces (véase el cuadro 37).

**Cuadro 37**  
Eficiencia recaudatoria del impuesto predial según categorías municipales (Nuevos Soles)

	Rural	Rural-Urbano	Urbano	Total
Pequeño	2.2	8.0	15.9	5.3
Mediano	1.7	5.6	13.9	7.8
Grande			26.2	25.4
TOTAL	2.0	6.4	23.6	17.3

Fuente: Base de datos de ingresos municipales 2006  
Elaboración propia

En los cuadros 38, se presentan el número de municipalidades según niveles para estos tres indicadores.

**Cuadro 38**  
**Número de municipalidades por niveles de eficiencia recaudatoria**

**De impuestos municipales** (Límite de rango en Nuevos Soles)      **De tasas y otros** (Límite de rango en Nuevos Soles)      **Del impuesto predial** (Límite de rango en Nuevos Soles)

NIVELES	Rangos							TOTAL
	5	4	3	2	1	0	0	
DEPARTAMENTO	> 44	33-44	22-33	11-22	0-11	0	TOTAL	
Amazonas	1			1	19	62	83	
Ancash	2	3	5	6	79	62	157	
Apurímac					27	47	74	
Arequipa	6	4	1	23	55	14	103	
Ayacucho				1	49	57	107	
Cajamarca	1			5	54	55	115	
Callao	3		2		1	0	6	
Cusco	1	2	2	4	84	15	108	
Huancavelica		1	1	2	50	33	87	
Huánuco			1	1	27	41	70	
Ica	8	4	1	7	22		42	
Junín	7		6	11	82	12	118	
La Libertad	8		3	8	39	21	79	
Lambayeque	2	1	1	9	24	1	38	
Lima (capital)	21	3	7	7	5		43	
Lima Provincias	12	4	12	14	32	38	112	
Loreto	2			3	12	31	48	
Madre de Dios	8				1	1	10	
Moquegua	3			1	11	5	20	
Pasco				3	22	3	28	
Piura	2		6	2	45	9	64	
Puno				1	86	14	101	
San Martín				5	43	28	76	
Tacna	2	2	1		17	2	24	
Tumbes		1	1	2	7	2	13	
Ucayali				1	6	6	13	
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>89</b>	<b>25</b>	<b>50</b>	<b>117</b>	<b>899</b>	<b>559</b>	<b>1,739</b>	
Porcentaje (%)	4.9	1.4	2.9	6.7	51.7	32.3	100	

Fuente: Base de datos de ingresos municipales 2006  
 Elaboración propia

Niveles	Rangos							TOTAL
	5	4	3	2	1	0	0	
DEPARTAMENTO	> 92	69-92	46-69	23-46	0-23	0	TOTAL	
Amazonas	7	4	5	13	49	5	83	
Ancash	9	9	24	26	87	2	157	
Apurímac	6	4	5	14	45		74	
Arequipa	28	10	15	22	28		103	
Ayacucho	10	4	14	22	56	1	107	
Cajamarca	7	1	6	18	74	9	115	
Callao	3		1	1	1		6	
Cusco	10	1	9	27	60	1	108	
Huancavelica	12	4	4	25	41	1	87	
Huánuco			1	5	60	4	70	
Ica	7	2	1	10	22		42	
Junín	13	5	8	25	67		118	
La Libertad	6	1	10	18	44		79	
Lambayeque		2	3	13	20		38	
Lima (capital)	19	2	6	7	9		43	
Lima Provincias	27	5	15	29	35	1	112	
Loreto				3	37	8	48	
Madre de Dios	3	1	2	2	2		10	
Moquegua	8	2	4	2	4		20	
Pasco	2	1	5	7	13		28	
Piura	3	1	4	11	45		64	
Puno	4	2	5	31	58	1	101	
San Martín	1	1	7	13	53	1	76	
Tacna	17	2	3	1	1		24	
Tumbes		1	1	2	8	1	13	
Ucayali				3	9	1	13	
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>202</b>	<b>65</b>	<b>158</b>	<b>350</b>	<b>928</b>	<b>36</b>	<b>1,739</b>	
Porcentaje (%)	11.6	3.7	9.1	20.1	53.4	2.1	100	

Fuente: Base de datos de ingresos municipales 2006  
 Elaboración propia

NIVELES	Rango										TOTAL	
	5	4	3	2	1	0	5	4	3	2		1
DEPARTAMENTO	>28	21-28	14-21	7-14	0-7	0	TOTAL					
Amazonas	1		1	1	17	63	83					
Ancash	4	3	8	3	76	63	157					
Apurímac					26	48	74					
Arequipa	8	2	5	22	52	14	103					
Ayacucho				2	45	60	107					
Cajamarca	1		1	4	52	57	115					
Callao	4			2			6					
Cusco		3	2	4	82	17	108					
Huancavelica	1	1	1	1	49	34	87					
Huánuco				2	27	41	70					
Ica	8	3	3	11	17		42					
Junín	6	2	6	16	76	12	118					
La Libertad	10		4	9	34	22	79					
Lambayeque	2	1	4	7	23	1	38					
Lima (capital)	22	7	6	8			43					
Lima Provincias	16	1	15	12	29	39	112					
Loreto	2		1	2	11	32	48					
Madre de Dios			1	1	7	1	10					
Moquegua	3			1	11	5	20					
Pasco				5	20	3	28					
Piura	2	2	4	3	42	11	64					
Puno				3	80	18	101					
San Martín			1	6	40	29	76					
Tacna	3	1		2	12	6	24					
Tumbes		1		3	7	2	13					
Ucayali				2	5	6	13					
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>93</b>	<b>27</b>	<b>63</b>	<b>132</b>	<b>840</b>	<b>584</b>	<b>1739</b>					
Porcentaje (%)	5.3	1.6	3.6	7.6	48.3	33.6	100					

Fuente: Base de datos de ingresos municipales 2006  
 Elaboración propia

# 5

## Las transferencias intergubernamentales



## 5. Las transferencias intergubernamentales

El análisis de las transferencias intergubernamentales tiene una especial importancia en el actual proceso de descentralización. Además de representar gran parte de los ingresos regionales y locales, tienen una serie de matices que afectan la eficiencia en la gestión de los gobiernos subnacionales. Aquí se debe considerar que en los últimos años las transferencias hacia los gobiernos regionales y locales han sido producto de ingresos transitorios y que no guardan constancia en el tiempo. Esto ha llevado a una fuerte dependencia por parte de los gobiernos subnacionales de una fuente de financiamiento volátil que, al no estar relacionada con una política necesariamente contracíclica, genera un potencial riesgo de desfinanciamiento en períodos de desaceleración, con graves efectos directos en la provisión de los bienes y servicios que ofrece el Estado.

Las principales transferencias para los gobiernos regionales y locales al 2008 son<sup>10</sup>:

- Canon y sobrecanon petrolero
- FONCOMÚN
- Renta de Aduanas
- Vaso de Leche
- Regalías mineras
- Fondo de Desarrollo de Camisea (FOCAM)
- FONIPREL

Para un análisis sistemático de la evolución de las mismas, estas transferencias se han reunido en tres grupos:

- a. Las vinculadas a la evolución de las industrias extractivas (canon, sobrecanon petrolero, regalías mineras y FOCAM).
- b. Las vinculadas a la evolución de la actividad económica (FONCOMÚN)
- c. Las otras transferencias (por lo general, recursos ordinarios de tipo discrecional o algún otro tributo de menor importancia recaudatoria).

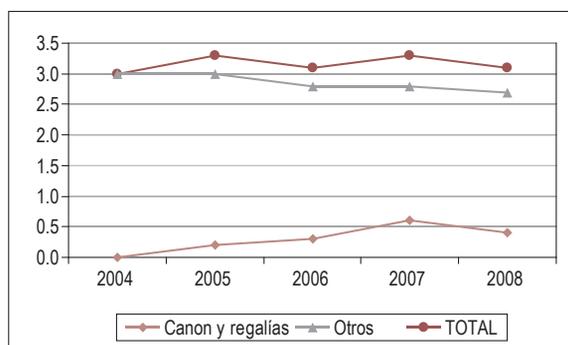
### 5.1. La evolución de las transferencias

En el período 2004-2008 las transferencias a los gobiernos regionales —que, como se ha visto, son las principales fuente de financiamiento de los mismos— se mantuvieron prácticamente constantes en términos del PBI. Cabe señalar que mientras que las transferencias por canon,

<sup>10</sup> En el Anexo se presenta una descripción y evolución de cada una de estas transferencias.

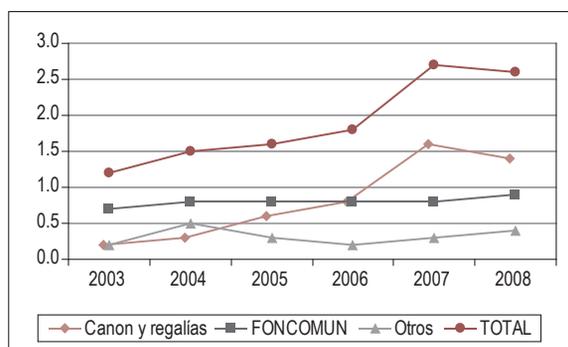
sobrecanon, regalías mineras y FOCAM aumentaron, las correspondientes a recursos ordinarios disminuyeron (véanse los gráficos 8 y 9).

**Gráfico 8**  
Transferencias a los gobiernos regionales,  
2004 - 2008  
(% del PBI)



Fuente: SIAF-MEF  
Elaboración propia

**Gráfico 9**  
Transferencias a los gobiernos locales,  
2003 - 2008  
(% del PBI)



Fuente: SIAF-MEF  
Elaboración propia

En el período 2003-2008 las transferencias a los gobiernos locales, contrariamente a lo ocurrido con los gobiernos regionales, aumentaron significativamente. Esto se debió al aumento de las transferencias asociadas a canon, sobrecanon petrolero, regalías mineras y FOCAM, y en menor medida a las correspondientes al FONCOMÚN.

Es importante señalar que, debido a que las transferencias que crecieron son las vinculadas al boom de commodities y al IGV que grava las importaciones, es previsible una disminución de las transferencias desde el 2009 y en mayor medida desde

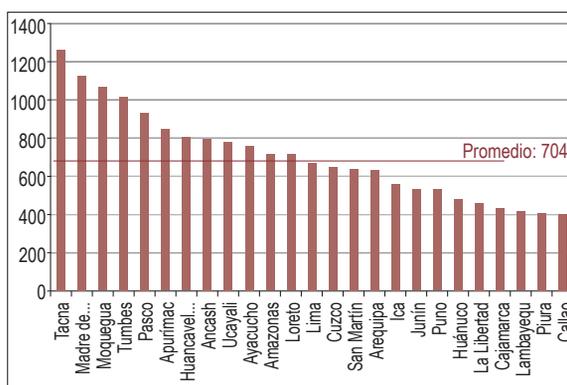
el 2010, a menos que el gobierno nacional decida compensar esta disminución haciendo uso de los ahorros del fondo de estabilización fiscal.

## 5.2. Análisis de equidad

### 5.2.1. Gobiernos regionales

Tal como se señala en un estudio anterior (ANGR 2009<sup>11</sup>), existe una dispersión importante entre las transferencias per cápita a los gobiernos regionales (véase el gráfico 10).

**Gráfico 10**  
Gobiernos regionales: transferencias  
per cápita 2008  
(Nuevos Soles)



Fuente: SIAF-MEF  
Elaboración propia

Mientras que el promedio de las transferencias per cápita a los gobiernos regionales fue de 704 soles, la diferencia entre el gobierno regional que más transferencias recibió (Tacna) y el que menos recibió (Callao) es de 3 a 1.

Un indicador más completo de la equidad es el coeficiente de correlación entre las transferencias per cápita y alguna variable que mida pobreza. Al igual que en el estudio anterior, se han elegido las siguientes variables:

- Necesidades básicas insatisfechas (NBI)
- Índice de desarrollo humano (IDH)

En el primer caso se esperaría que el coeficiente de correlación sea positivo; es decir, que los departamentos con un mayor NBI debieran recibir

<sup>11</sup> En este estudio el análisis se realiza para el año 2007.

más transferencias per cápita. En el segundo caso se esperaría que el coeficiente de correlación sea negativo; es decir, que los departamentos con mayor IDH debieran recibir menos transferencias per cápita.

Para medir la equidad en las transferencias a los gobiernos regionales se han calculado los coeficientes de correlación para el total de transferencias y para cada tipo de transferencias; asimismo, para el total de transferencias excluyendo las vinculadas a las industrias extractivas.

Los resultados obtenidos para el caso del NBI son los siguientes:

- Los coeficientes de correlación obtenidos fueron muy bajos. El coeficiente de correlación global es de 0.07.
- En el caso de transferencias de canon, sobrecanon petrolero, regalías mineras y FOCAM, la correlación es negativa. Esto indica que departamentos con alto NBI, como Tacna y Moquegua, reciben en términos per cápita recursos superiores a departamentos con bajo NBI<sup>12</sup>.
- Las transferencias de recursos ordinarios tampoco cumplen con el principio de equidad, con base en la regla fijada. El coeficiente de correlación, si bien positivo, es bastante bajo (véase el cuadro 39).

**Cuadro 39**  
Gobiernos regionales: correlación entre transferencias per cápita y NBI, 2008

NBI	Signo esperado	Valor sugerido	Coefficiente
Canon, regalías y FOCAM	(+)	$X \geq 0.6$	-0.15
Recursos ordinarios	(+)	$X \geq 0.6$	0.24
TOTAL (excluyendo canon, regalías y FOCAM)	(+)	$X \geq 0.6$	0.23
TOTAL	(+)	$X \geq 0.6$	0.07

Elaboración propia

Los resultados obtenidos para el caso del IDH son similares a los del NBI; es decir, no se obtienen los valores deseados (véase el cuadro 40).

<sup>12</sup> Esto es consecuencia de que el canon, las regalías y el FOCAM se distribuyen de acuerdo con el criterio del lugar donde se encuentra la extracción minera, petrolera o gasífera, lo que evidentemente no responde a criterios de equidad.

**Cuadro 40**  
Gobiernos regionales: correlación entre transferencias per cápita e IDH, 2008

IDH	Signo esperado	Valor sugerido	Coefficiente
Canon, regalías y FOCAM	(-)	$X \leq -0.6$	0.23
Recursos ordinarios	(-)	$X \leq -0.6$	-0.19
TOTAL (excluyendo canon, regalías y FOCAM)	(-)	$X \leq -0.6$	-0.11
TOTAL	(-)	$X \leq -0.6$	0.07

Elaboración propia

En conclusión, la correlación entre las transferencias per cápita a los gobiernos regionales y los indicadores utilizados (NBI e IDH) evidencian que las transferencias incumplen con el principio de equidad. Esta falta de equidad se da tanto en las transferencias asociadas a canon, regalías mineras y FOCAM, cuanto en las transferencias de recursos ordinarios.

### 5.2.2. Gobiernos locales

En el caso de los gobiernos locales se optó por una agregación geográfica de las transferencias, con la finalidad de facilitar el análisis. La agregación se hizo por departamentos. Por tanto, las conclusiones que se obtienen responden a las municipalidades agregadas departamentalmente. El estudio puede complementarse posteriormente con un análisis intradepartamental, para evaluar si la equidad se cumple en cada departamento.

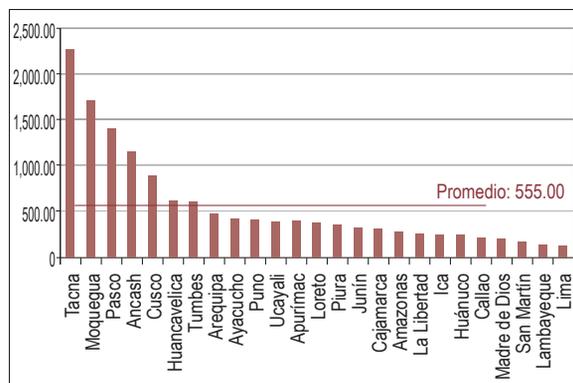
Por otro lado, como se ha visto, los gobiernos locales tienen recursos propios, por lo cual las transferencias deben cumplir un rol compensatorio. Así, los departamentos con capacidad para generar recursos propios deberían recibir menos transferencias per cápita. En el gráfico 11 se presenta el indicador de transferencias per cápita para el año 2008.

Mientras que el promedio de las transferencias per cápita a los gobiernos locales fue de 555 soles, la diferencia entre las municipalidades que más transferencias recibieron (las del departamento Tacna) y las que menos recibieron (las del departamento de Lima) es de 10 a 1.

Como se ve, la dispersión es bastante mayor entre las transferencias per cápita a los gobiernos locales, agrupados por departamento, que entre

los gobiernos regionales. Esta mayor diferencia se explica porque los gobiernos locales reciben un monto mayor de canon, que solo se distribuye entre algunas municipalidades.

**Gráfico 11**  
Gobiernos locales: transferencias per cápita, 2008  
(Nuevos Soles)



Fuente: SIAF-MEF  
Elaboración propia

Los coeficientes de correlación con NBI, para cada uno de los tipos de transferencias, son los siguientes:

- Los coeficientes de correlación para las transferencias por canon minero y regalía minera son de signo opuesto al deseado, en términos de equidad<sup>13</sup>.
- Los coeficientes de correlación para las transferencias por FONCOMÚN y Vaso de Leche son del signo y la magnitud deseados, lo que significa que dichas transferencias se distribuyen con criterios de equidad. Lo mismo ocurre con las transferencias por FONCODES, aunque con un coeficiente de correlación inferior a 0.6.
- Las transferencias para comedores, alimentos por trabajo, hogares y albergues tienen un coeficiente de correlación con el NBI cercano a cero.
- Agregadamente, las transferencias distintas de las vinculadas a las industrias extractivas se correlacionan adecuadamente con el índice de NBI. Pese a ello, cuando se toman en conjunto con éstas, la equidad no se cumple (véase el cuadro 41).

<sup>13</sup> Véase la nota 11.

**Cuadro 41**  
Gobiernos locales: correlación entre transferencias per cápita y NBI, 2008

NBI	Signo esperado	Valor sugerido	Coefficiente
Canon minero	(+)	$X \geq 0.6$	-0.25
Regalía minera	(+)	$X \geq 0.6$	-0.23
Otros cánones (gasífero, petrolero, forestal, hidroenergético, pesquero) y FOCAM	(+)	$X \geq 0.6$	0.24
FONCOMÚN	(+)	$X \geq 0.6$	0.74
Vaso de Leche	(+)	$X \geq 0.6$	0.77
FONCODES	(+)	$X \geq 0.6$	0.46
Comedores, alimentos por trabajo, hogares y albergues	(+)	$X \geq 0.6$	0.09
TOTAL (excluyendo canon, regalías y FOCAM)	(+)	$X \geq 0.6$	0.59
TOTAL	(+)	$x \geq 0.6$	-0.13

Elaboración propia

Al calcular los coeficientes de correlación con el IDH se obtienen conclusiones similares a las anteriormente indicadas; es decir, en el caso de los gobiernos locales la falta de equidad se da en las transferencias vinculadas a canon y regalía minera, no así en las otras transferencias: FONCOMÚN, Vaso de Leche, FONCODES y otros (véase el cuadro 42).

**Cuadro 42**  
Gobiernos locales: correlación entre transferencias per cápita e IDH, 2008

IDH	Signo esperado	Valor sugerido	Coefficiente
Canon minero	(-)	$x \leq -0.6$	0.26
Regalía minera	(-)	$x \leq -0.6$	0.26
Otros cánones (gasífero, petrolero, forestal, hidroenergético, pesquero) y FOCAM	(-)	$x \leq -0.6$	-0.19
FONCOMÚN	(-)	$x \leq -0.6$	-0.91
Vaso de Leche	(-)	$x \leq -0.6$	-0.84
FONCODES	(-)	$x \leq -0.6$	-0.65
Comedores, alimentos por trabajo, hogares y albergues	(-)	$x \leq -0.6$	-0.24
TOTAL (excluyendo canon, regalías y FOCAM)	(-)	$x \leq -0.6$	-0.75
TOTAL	(-)	$x \leq -0.6$	0.14

Elaboración propia

Como se ya ha dicho, estas conclusiones no se aplican a lo que se distribuye entre las municipalidades pertenecientes a cada departamento. Sin embargo, los resultados indican claramente que se deben rediseñar las transferencias vinculadas con el canon si se quiere que cumplan con el principio de equidad.

# 6

## Las reglas fiscales



## 6. Las reglas fiscales

### 6.1. Necesidad de establecer reglas fiscales

La principal preocupación que surge al iniciar un proceso de descentralización de funciones y competencias radica en la posibilidad de establecer un excesivo grado de autonomía que, junto con una débil base legal e institucional, pueda abrir campo a un manejo irresponsable por parte de los gobiernos subnacionales. Este déficit a nivel regional y local en el mediano plazo puede incrementar significativamente el déficit del sector público. Tal ha sido la experiencia de varios países de la región, como Argentina, Brasil y Colombia, entre otros.

Por ello, la idea de institucionalizar el manejo fiscal mediante reglas fiscales que limiten la discrecionalidad de las decisiones, pero que al mismo tiempo sean consistentes con los objetivos del proceso, representan una forma de minimizar los potenciales problemas de gestión en los distintos niveles de gobierno.

La imposición de reglas efectivas implica el análisis de una serie de factores que determinen la actividad económica y social de las respectivas jurisdicciones, tales como la estructura de las instituciones, las necesidades y las condiciones de la localidad, y la forma como interactúa la economía<sup>14</sup>.

Por tanto, establecer reglas fiscales implica restringir a la administración en ciertos procedimientos —siempre que sean consistentes con la autonomía y con las necesidades de la jurisdicción— mediante determinados mecanismos de control. Ter-Minassian (1997) identifica tres modelos de responsabilidad fiscal para los gobiernos subnacionales: las reglas presupuestarias, la coordinación de endeudamiento y los controles directos del Estado (véase el cuadro 43).

<sup>14</sup> En la bibliografía revisada, el concepto de reglas fiscales recae en el gobierno nacional; sin embargo, se toma en cuenta la importancia de incluir los gobiernos subnacionales en la aplicación de las reglas ya que en un proceso de descentralización fiscal se busca asegurar el equilibrio fiscal en todos los niveles de gobierno; más aún, es en estos últimos donde se debe poner un poco más de atención debido a la complejidad del control.

**Cuadro 43**  
**Tipos de reglas fiscales**

Tipo de regla	Bases	Ventajas	Desventajas	Ejemplos
Presupuestaria	Se establecen límites en el presupuesto, ya sea por el lado del déficit o por el lado del gasto. Pueden estar dirigidas a la aprobación, presentación o ejecución del presupuesto.	No se espera que se incurra en un déficit alto para intervenir sino que, por el contrario, se establecen objetivos de manera ex ante para un buen funcionamiento fiscal.	Va contra la autonomía de los gobiernos subnacionales ya que se imponen reglas que recaen en el funcionamiento de la administración.	- 49 de 50 Estados en Estados Unidos. - La Unión Europea en el tratado de Maastricht.
Coordinación de endeudamiento	Consenso entre los diferentes gobiernos subnacionales sobre los objetivos nacionales. A partir de éstos se plantean las políticas subnacionales que sean consistentes con los objetivos.	Consenso subnacional, acuerdo entre todos los gobiernos subnacionales sin afectar autonomía.	Posibilidad de incumplimiento por parte de uno o más gobiernos. Complejidad en el control, al ser acuerdo voluntario.	Australia: Loan Council, acuerdo informal entre las provincias.
Controles directos del Estado	Gobiernos subnacionales imposibilitados de generar deuda sin el permiso del gobierno nacional.	Se asegura la estabilidad fiscal nacional por el lado de las finanzas subnacionales al tener una prohibición explícita de endeudamiento.	Ausencia de autonomía fiscal subnacional. Incentivos perversos de las autoridades subnacionales.	Japón, Corea; actualmente en el Perú.

Fuentes: Ter-Minassian (1997), Grewal (2000), Nicolini et al. (2002)  
Elaboración propia

Existe un debate acerca de la imposición de reglas fiscales. Los argumentos a favor aluden al mantenimiento de la estabilidad macroeconómica mediante la credibilidad de una política que elimina cualquier tendencia a un desequilibrio fiscal impuesto por razones en especial políticas. Adicionalmente, las reglas fiscales pueden ayudar a la política monetaria a alcanzar y mantener sus metas de estabilización. Por el contrario, el argumento más utilizado en contra es que limita el uso de la política fiscal como estabilizadora, haciéndola más inflexible ante desequilibrios en la economía causados por *shocks* externos.

Si bien existen una serie de tipos de reglas fiscales, así como varios modelos de implementación, es importante analizar los hechos que determinan la necesidad de estas reglas para el buen funcionamiento de un país, y principalmente en qué contexto se deben aplicar. De lo contrario, pueden introducirse determinadas reglas que se contrapongan con los objetivos macroeconómicos nacionales y los objetivos de los gobiernos subnacionales.

## 6.2. Evidencia internacional

A lo largo de la década de 1990, durante las reformas de “primera generación” se marcó una nue-

va actitud por parte de los gobiernos nacionales, mucho más abierta, permitiendo una mayor participación del sector privado; y con las reformas de segunda generación se dio mayor cabida a las decisiones de los niveles inferiores de gobierno. Sin embargo, en algunos países la apertura de los mercados no estuvo acompañada por un buen sistema de regulación y supervisión, por lo que se generaron una serie de desequilibrios que desataron graves crisis, como la mexicana (1994) y posteriormente la brasileña (1998) y la argentina (2001).

### 6.2.1. Argentina

El caso argentino es quizás uno de los más estudiados en los temas de finanzas públicas, ya que representa un ejemplo de lo que no se debe hacer en cuanto a manejo fiscal subnacional. El manejo fiscal estuvo determinado por unas bases institucionales inadecuadas que permitían a los niveles inferiores tener un comportamiento imprudente, lo que finalmente empujó al gobierno federal a realizar una serie de rescates financieros (*bailouts*). Esto incentivó una conducta más irresponsable aún, empeorando la situación hasta volverla insostenible.

Ya desde la década de 1980 existía un mal manejo fiscal en las provincias, que se evidenciaba en

altos niveles de déficit subnacional como porcentaje de los ingresos. Dichos déficits eran financiados con endeudamiento —bonos, préstamos de bancos estatales—, con transferencias ocasionales del gobierno federal y en algunos casos eran aplacados por las altas tasas de inflación.

La situación institucional mejoró gracias a las reformas del programa de estabilización a inicios de la década pasada. Sin embargo, a inicios de 1995 se generaron nuevos desequilibrios debido a los efectos de la crisis mexicana, que causó una pérdida de depósitos de los bancos provinciales, en esa época una de las fuentes principales de financiamiento de los déficits subnacionales. Ello porque en la Carta Orgánica de 1992 se cerró el acceso del Banco Central como prestamista de última instancia, y los gobiernos provinciales tuvieron que intervenir en el financiamiento de la banca para evitar la quiebra de muchos. Tal hecho obligó al gobierno central a intervenir en el rescate financiero de las provincias más afectadas para evitar una crisis mayor.

Posteriormente, con una estructura financiera subnacional aún débil, se tomaron medidas que implantaban ciertas rigideces al endeudamiento provincial que motivaron una disminución del déficit provincial en los años siguientes, aunque esto fue temporal en algunas provincias (véase el cuadro 44). Estos nuevos desequilibrios fueron provocados en parte por la caída en la actividad económica debida a las crisis de otros países.

**Cuadro 44**  
**Saldo presupuestario de las provincias argentinas**  
**(% del PBI)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 <sup>1/</sup>
Saldo primario	-0,8	-0,9	-1,2	-0,4	-0,2	-0,5	-1,0
Saldo global	-1,0	-1,1	-1,5	-0,8	-0,6	-0,9	-1,5

<sup>1/</sup> Estimado

Fuente: Kopitz (2000)  
Elaboración propia

Para 1999, las provincias mantenían un déficit alto y un *stock* de deuda insostenible; es en ese año cuando se puede empezar a sentir la fuerte presión fiscal que aumentaba a medida que la producción y el ingreso disminuían, además de la poca capacidad para responder a los servicios de las deudas pasadas. Y debido a la poca flexibilidad en la política monetaria, cambiaria y fiscal, dado el excesivo endeudamiento y la débil base tribu-

taria, el gobierno central optó por realizar canjes de bonos de largo plazo por otros con vencimiento de corto plazo. No obstante, la desconfianza de los agentes iba aumentando, lo que al mismo tiempo aumentaba la tasa de interés y, por tanto, el nivel de deuda.

La crisis estalló a finales del 2001, cuando el gobierno declaró la incapacidad de pago de su deuda. La desconfianza que se generó en los inversionistas ocasionó una fuga de capitales que obligó al país a salir del sistema de convertibilidad. Con esto, la deuda aumentó exponencialmente entre el 2001 y el 2002 y la crisis económica estalló en este último año, acompañada por una crisis política y una pérdida de confianza del sector privado.

Existe un trasfondo en esta crisis: el hecho de que Argentina, como país federal, en teoría debía adoptar un sistema de descentralización basado en un manejo macroeconómico controlado por las provincias. Sin embargo, el control que ejerce el gobierno federal sobre las finanzas subnacionales tiende a contraponerse con los principios de un sistema federal.

Para el año 2002 las provincias desarrollaron metas fiscales junto con el gobierno federal, así como la reestructuración de la deuda. A finales de ese año ya se había firmado un acuerdo formal entre las provincias y el gobierno federal; en él se establecían todos estos puntos, así como las negociaciones de las reglas fiscales a cumplirse los siguientes años.

### 6.2.2. Brasil

Los problemas fiscales de Brasil no son recientes. Ya en las décadas de 1970 y 1980 existían fuertes desequilibrios, aunque los resultados se vieron en la década de 1990. En general se pueden identificar varios episodios de crisis en este país. El primero de ellos se da a finales de la década de 1980. En esa época, los gobiernos estatales tenían una alta participación en los ingresos y los gastos, y al no estar bien distribuidos, se contrajo una alta deuda con el sector financiero público y privado.

En la Constitución de 1988 se estableció una participación más activa de los estados mediante un singular proceso de descentralización: el federalismo se da en base a la unión no solo del gobierno federal y las regiones sino también de las

municipalidades. Adicionalmente, se refuerzan las capacidades de los estados para generar ingresos locales con impuestos. De esta manera, el tamaño del gobierno federal como proporción de los ingresos disminuía para dar paso a una mayor participación de los gobiernos estatales y municipales.

Sin embargo, con la nueva estructura fiscal, la mayor participación de los estados y municipios en las finanzas se reflejó más por el lado del gasto que por el del ingreso, debido a los desbalances en la distribución de las responsabilidades y las facultades económicas para cumplir con éstas. Los gobiernos terminaron entonces convirtiéndose en una carga fiscal, a causa de los constantes déficits que generaban. Ello, sumado a la falta de mecanismos de control previo de endeudamiento, provocó un componente de deuda creciente que iba siendo aliviado por continuas intervenciones del gobierno central; los rescates básicamente los autorizaba el Senado, por mandato constitucional (los gobernadores tenían allí mucha influencia).

Todos estos antecedentes hicieron que los estados tuvieran actitudes irresponsables en las finanzas, en términos de endeudamiento y recaudación. Este último aspecto se reflejó en las “guerras tributarias” en los diferentes estados, que ocasionó fuertes pérdidas de los ingresos propios. Como consecuencia, el gobierno central tuvo que imponer impuestos adicionales, para compensar la guerra tributaria.

En todo este contexto, en el año 1993 se produjo otro fuerte desequilibrio fiscal que fue aliviado por la nueva reestructuración de la deuda estadual —la deuda fue transformada de nuevo en bonos del tesoro federal—. A partir de ese año la economía brasileña experimentaría un importante crecimiento económico, debido en parte al programa de estabilización implementado: el Plan Real. Sin embargo, a pesar del crecimiento, las cuentas fiscales seguían deterioradas y alcanzaron niveles de déficit de hasta 4.8% del PBI.

Las causas de este desequilibrio fiscal residían principalmente en las cuentas de los gobiernos subnacionales, que representaban más de la mitad del déficit nacional, y esto se traducía en altos niveles de endeudamiento. Más aún, la composición del gasto reflejaba un excesivo porcentaje de gasto corriente y escaso gasto de inversión, lo que hacía la deuda insostenible a mediano y largo plazo.

Adicionalmente, a partir de 1994, con el Plan Real se buscaba dar un ajuste a los precios y salarios; con ello, la inflación cayó de 929% en 1994 a 22% en 1995 y 9% en 1996. Esta última medida afectó las finanzas del gobierno federal en dos sentidos; por un lado, se incrementó el gasto corriente, debido al incremento de los salarios reales y el pago de pensiones; por otro lado, la deuda que el gobierno había contraído estaba en su mayoría indexada, y la disminución de las altas tasas de inflación no disminuyó el alto nivel de deuda en términos reales. La respuesta fue un incremento en la tasa de interés de los bonos del gobierno que infló más la deuda.

En noviembre de 1995 se implementó un programa de ajuste y reestructuración fiscal y se empezó una negociación que incluyó a cada organismo de gobierno con influencia en el manejo fiscal —congreso, presidente, gabinete y gobernadores estatales—. Se propusieron una serie de reformas internas en cada estado, reformas administrativas por parte del gobierno central, etcétera. Sin embargo, a pesar de estas reformas, del fuerte programa de privatizaciones y de la reestructuración financiera, la economía no pudo resistir la debilidad de las cuentas fiscales; peor aún al tener que asimilar los *shocks* causados por el entorno internacional que se produjeron en esa época.

El 6 de enero de 1999 el estado de Minas Gerais —el segundo estado más grande de Brasil— declaró la moratoria de su deuda por 90 días; la confianza de los inversionistas se deterioró y se inició una salida de capitales. El detonante se produjo el 11 de enero, cuando el gobernador de Río de Janeiro declaró la incapacidad del pago de su cuota; este hecho terminó por derrumbar la confianza de los inversionistas y se produjo una nueva fuga de capitales haciendo que la devaluación fuese inminente. Se cambió del sistema de tipo de cambio a un sistema de flotación que provocó una fuerte depreciación, y el Banco respondió con un aumento de la tasa de interés que gravó aún más la situación fiscal.

A partir de esta crisis, el gobierno federal estableció una Ley de Responsabilidad Fiscal en el año 2000. En ella se establecían reglas para los niveles de deuda de cada nivel de gobierno en relación con el nivel de ingresos (ingreso corriente neto, ICN). Además, se promulgó en esta misma ley una “regla de oro” que estableció el destino de las operaciones de crédito en gastos de inversión e

impuso un límite a los salarios y las pensiones de empleados públicos. Lo principal, sin embargo, se refiere a la exigencia de un equilibrio en las finanzas de los distintos niveles de gobierno y a la prohibición de nuevas renegociaciones de deudas.

### 6.2.3. Colombia

Colombia, a diferencia de los casos anteriores, es un país con un sistema unitario; así, las provincias requieren la delegación de facultades por parte del gobierno central. Aunque Colombia se caracterizó por tener gobiernos con tendencias centralistas en materia fiscal y política, esto cambió a partir de la década de 1990, cuando se empezaron a dirigir las políticas hacia un esquema más descentralizador. De esta manera, Colombia —con Brasil y Argentina— se convirtió en uno de los países más descentralizados a inicios de la década pasada (2000-2009). Sin embargo, a partir de este período Colombia sufrió un fuerte deterioro de sus finanzas, por lo que este problema se atribuye al manejo fiscal de los gobiernos subnacionales en el contexto del proceso de descentralización.

Durante la década de 1980 los departamentos colombianos ya tenían control sobre sus respectivas jurisdicciones, debido a los problemas de violencia terrorista y narcotráfico que tenían que enfrentar. A partir de la Constitución de 1991, en un ambiente de malestar político y social, se concretó el proceso de descentralización que estableció una nueva estructura de ingresos y gastos para los departamentos. No obstante, en la elaboración de la Constitución de 1991 la discusión entre centralismo y descentralismo constituía la principal disyuntiva. Finalmente se optó por un sistema intermedio: las provincias y municipalidades ejecutan los programas desarrollados por el gobierno central y al mismo tiempo cuentan con la autonomía suficiente para definir sus políticas y obtener sus ingresos.

Esta mayor autonomía otorgada indujo a un aumento del gasto —principalmente del gasto corriente— y, por tanto, un mayor déficit que se tradujo en endeudamiento, más aún porque se incluía la posibilidad de endeudarse con los bancos del departamento poniendo como colateral los futuros ingresos de los gobiernos. Esto ocasionó que en el período 1991-1997 el endeudamiento interno aumentara significativamente.

La situación fiscal de los gobiernos subnacionales iba deteriorándose, por tanto, a medida que pasaba el tiempo y no existía un control eficiente sobre las capacidades de endeudamiento por parte del gobierno nacional<sup>15</sup>. En 1995, el alto *stock* de deuda subnacional y la crisis fiscal que atravesaban algunos gobiernos hicieron que el gobierno nacional iniciara acciones contra estos desbalances. Propuso un proyecto de ley que dos años más tarde se convertiría en la norma que determinaría el sistema de endeudamiento provincial y municipal, la Ley 358. Esta norma consiste en un sistema de semáforos basado en dos indicadores: solvencia fiscal<sup>16</sup> y sostenibilidad de la deuda<sup>17</sup>. El objetivo de éstos es ofrecer al gobierno central un mecanismo de prevención de posibles crisis fiscales mediante la observación de la capacidad de pago futura de una provincia con base en su capacidad de ahorro siguiendo determinados criterios indicados en el cuadro 45.

**Cuadro 45**  
**Sistema de semáforo, Colombia**

Calificación	Criterios			Autonomía
	Intereses / Ahorro Operacional	Saldo de la Deuda/ Ingresos Corrientes		
Verde •	≤ 40%	--	0.0%	Completa Consejos Municipales y Asambleas Departamentales
Amarillo •	Entre 40% y 60%	--	0.0%	Autonomía completa siempre y cuando el saldo de la deuda no se incremente a una tasa mayor al índice de Precios. En caso contrario, solicitud a Gobernación y algunas instancias del Gobierno Central
Rojo •	> a 60%	> a 80%	15.4%	No tiene autonomía, las nuevas operaciones de crédito sólo con autorización del Ministerio de Hacienda

Fuente: Sandoval (1999)  
Elaboración propia

<sup>15</sup> La legislación vigente hasta esa época consistía en poner un límite de endeudamiento reflejado en el 30% de los ingresos ordinarios; sin embargo, esto no era totalmente eficiente debido a que a las provincias no se les exigía no tener ese 30% comprometido.

<sup>16</sup> Entendido como el ratio intereses/ahorro operacional, este último medido como ingresos-gastos, sin contar intereses.

<sup>17</sup> Saldo de la deuda/ingresos corrientes.

A partir de esta ley, la trayectoria de endeudamiento registrada hasta ese momento cambió radicalmente hacia una mejora en las finanzas públicas. Sin embargo, esto no solucionó el problema de fondo: la mala estructura de las transferencias y el gasto, sumada a la excesiva dependencia de las transferencias del gobierno central, lo que generaba malos incentivos para los gobiernos. Así, en el año 2000 se promulga la Ley 617, Ley de Responsabilidad Fiscal Territorial (LRFT), que establece una serie de categorías para las instituciones incluidas en la ley de presupuesto<sup>18</sup>.

Como conclusión, la implementación del proceso de descentralización en algunos países de Latinoamérica usualmente ha venido acompañada por desequilibrios fiscales a nivel subnacional, generando desbalances a nivel nacional y posteriores crisis económicas. A partir de esto, aquellos países que atravesaron por tales episodios optaron por adoptar reglas fiscales en todos los niveles de gobierno, como medida de prevención para asegurar una adecuada trayectoria de las variables económicas hacia una política fiscal sostenible.

### 6.3. Reglas fiscales en el Perú

Las principales normas de descentralización, tales como la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley de Descentralización Fiscal y las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades, contemplan los principios básicos del proceso y las competencias, así como la estructura administrativa y fiscal de cada nivel de gobierno.

Por otro lado, el marco normativo sobre política fiscal para el gobierno en general está dado por la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF), Ley 27958; incluso con la publicación del Texto Único Ordenado de la LRTF, en marzo del 2009, se agregaron reglas explícitas para los gobiernos regionales y locales. Inicialmente, a los gobiernos regionales y locales se les imponían reglas determinadas de gasto y endeudamiento, de manera explícita, únicamente con la Ley de Descentralización Fiscal (LDF) y su Reglamento, el Decreto Legislativo 955, y el Decreto Supremo 114-2005-EF respectivamente. Sin embargo, con la nueva modificación, estas normas comple-

mentan la LRTF englobando el tratamiento de las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno.

En las últimas leyes (la LDF y la LRTF) se establecen límites a la gestión fiscal en términos de gasto y endeudamiento total, así como flujos de servicio de deuda en un año fiscal. En la primera se contemplan los límites para endeudamiento y servicio de deuda de manera específica, mientras que en la segunda norma se establecen reglas generales sobre endeudamiento, servicio de deuda y resultado de ejecución presupuestaria en todos los niveles de gobierno. Asimismo, la LRTF no impone límites establecidos sino que se agrega la obligación de elaborar planes de desarrollo regional anual según el contenido económico del Marco Macroeconómico Multianual (MMM), además de otras restricciones en materia de endeudamiento externo y su utilización en obras de infraestructura pública.

Respecto al tema del endeudamiento, es necesario señalar que si bien todas las instituciones de los diferentes niveles cuentan con la posibilidad de endeudarse, de manera interna o externa, para el caso del endeudamiento externo los gobiernos regionales y locales requieren necesariamente el aval y la autorización de la Dirección Nacional de Endeudamiento Público del Ministerio de Economía y Finanzas. Para el caso del endeudamiento interno, en cambio, los gobiernos subnacionales cuentan con relativa autonomía siempre y cuando cumplan las reglas fiscales y el endeudamiento no requiera aval.

Asimismo, las operaciones de endeudamiento (interno y externo) por parte de los gobiernos regionales y locales deben cumplir los criterios establecidos en las reglas fiscales, las cuales se enmarcan en la siguiente normatividad

#### 6.3.1. Reglas fiscales para gobiernos regionales

##### a) Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF)

1. Los planes de desarrollo regionales anuales se elaboran en concordancia con las proyecciones del MMM.
2. Los gobiernos regionales pueden obtener financiamiento por operaciones de crédito externo únicamente con aval del Estado; y cuan-

<sup>18</sup> El objetivo de esta ley es buscar una mayor independencia fiscal de los gobiernos subnacionales mediante la restricción de los gastos corrientes. De esta manera se obliga a tener gastos de inversión para poder generar ingresos futuros.

- do ello, ocurra se deberá destinar el recurso a gastos de infraestructura pública.
- Las solicitudes de endeudamiento deben someterse a lo establecido en la Ley Anual de Endeudamiento del Sector Público (SP) y al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).
  - La relación *stock* de deuda total/ingresos corrientes no debe ser superior al 100%.
  - La relación entre servicio anual de deuda e ingresos corrientes deberá ser inferior al 25%.
  - El promedio de resultado primario de los últimos tres años no puede ser negativo.

#### *b) Ley de Descentralización Fiscal (LDF)*

- La deuda corto plazo no debe exceder la doceava parte de los ingresos corrientes netos.
- El *stock* de deuda contraída sin garantía del gobierno nacional/los ingresos corrientes netos, no debe ser superior al 40%.
- El servicio de deuda contraída sin garantía del gobierno nacional/los ingresos corrientes netos, debe ser inferior al 10%.
- Regla de límite de gasto no financiero: el incremento anual del gasto no financiero no puede ser mayor al 3% en términos reales.
- Regla de fin de mandato: se prohíbe efectuar cualquier tipo de gasto corriente que implique compromisos de pago posteriores a la finalización de la administración.
- Regla de excepción: los gastos que se efectúen con el objeto de reconstruir la infraestructura dañada por algún desastre natural no serán contabilizados como parte del límite de gasto al que se refiere la regla del límite del gasto no financiero.

### *6.3.2. Reglas fiscales para gobiernos locales*

#### *a) Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF)*

- Los planes de desarrollo locales anuales se elaboran en concordancia con las proyecciones del MMM.
- Los gobiernos locales pueden obtener financiamiento por operaciones de crédito externo únicamente con aval del Estado y cuando ello ocurra se deberá destinar el recurso a gastos de infraestructura pública.

- Las solicitudes de endeudamiento deben someterse a lo establecido en la Ley Anual de Endeudamiento del SP y al SNIP.
- La relación entre *stock* de deuda total e ingresos corrientes no debe ser superior al 100%.
- La relación entre el servicio anual de deuda y los ingresos corrientes deberá ser inferior al 25%.
- El promedio de resultado primario de los últimos tres años no puede ser negativo.

#### *b) Ley de Descentralización Fiscal (LDF)*

- La deuda corto plazo no debe exceder la doceava parte de los ingresos corrientes netos.
- El *stock* de deuda contraída sin garantía del gobierno nacional/los ingresos corrientes netos no debe ser superior al 45%.
- El servicio de deuda contraída sin garantía del gobierno nacional/los ingresos corrientes netos debe ser inferior al 25%.
- Regla de límite de gasto no financiero: el incremento anual del gasto no financiero no puede ser mayor al 3% en términos reales.
- Regla de fin de mandato: se prohíbe efectuar cualquier tipo de gasto corriente que implique compromisos de pago posteriores a la finalización de la administración.
- Regla de excepción: los gastos que se efectúen con el objeto de reconstruir la infraestructura dañada por algún desastre natural no serán contabilizados como parte del límite de gasto al que se refiere la regla del límite del gasto no financiero.

Complementariamente a lo anterior, la LDF obliga a los gobiernos subnacionales a presentar informes multianuales de gestión fiscal (IMGF), así como informes trimestrales, para hacer un adecuado seguimiento a las reglas de fiscales. Adicionalmente, todas las instancias del nivel regional y local se adscriben al Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), que permite recolectar y organizar la información fiscal de las distintas partidas de ingresos y gastos de cada entidad.

### *6.3.3. Cumplimiento de las reglas fiscales*

Si bien existen una serie de limitaciones y el tema del cumplimiento de las reglas fiscales aún se

encuentra en debate y es materia de análisis por parte del gobierno nacional, es necesario hacer un diagnóstico sobre la naturaleza de cada regla, así como de los factores que están detrás de su cumplimiento.

Tal como se observa en el cuadro 46, para el caso de los gobiernos regionales el porcentaje de cumplimiento de la mayoría de reglas fiscales es bastante alto, con excepción de la regla fiscal

número 7 sobre el monto de la deuda de corto plazo (no puede ser mayor a un doceavo de los ingresos corrientes), y la regla número 10 sobre la variación porcentual del gasto no financiero no puede ser inferior a 3%. En cada caso el cumplimiento no llega ni a la mitad, y en el caso de la regla fiscal número 7 únicamente seis gobiernos regionales registran un resultado positivo en el cumplimiento. Existen una serie de factores detrás de esto.

**Cuadro 46**  
**Gobiernos regionales: resultado de cumplimiento de las reglas fiscales, 2007**

	Cumplen		No cumplen		Omisiones		TOTAL
Regla fiscal 4: stock de deuda sobre ingresos corrientes inferior o igual al 100%	26	100.0%	0	0.0%	0	0.0%	26
Regla fiscal 5: servicio de la deuda sobre ingresos corrientes inferior al 25%	26	100.0%	0	0.0%	0	0.0%	26
Regla fiscal 6: resultado primario promedio 2007-2005	22	84.6%	4	15.4%	0	0.0%	26
Regla fiscal 7: deuda de corto plazo inferior o igual a 1/12 de los ingresos corrientes	6	23.1%	20	76.9%	0	0.0%	26
Regla fiscal 8: stock de deuda sin garantía del gobierno nacional sobre ingresos corrientes inferior o igual al 40%	25	96.2%	1	3.8%	0	0.0%	26
Regla fiscal 9: servicio de la deuda sobre ingresos corrientes inferior al 10%	26	100.0%	0	0.0%	0	0.0%	26
Regla fiscal 10: variación porcentual del gasto no financiero real inferior o igual al 3%	12	46.2%	14	53.8%	0	0.0%	26

Fuente: SIAF-MEF  
Elaboración propia

En primer lugar, los gobiernos regionales, al ser entidades relativamente nuevas, siguen aún teniendo una estructura centralizada en muchas dimensiones. Una de ellas se explica a través de la existencia de las direcciones regionales sectoriales, entidades que se encuentran administrativamente bajo el gobierno regional pero funcionalmente en el nivel central; siguen pautas y directrices que provienen de los ministerios, manteniendo de alguna manera un sistema centralizado pero desconcentrado en la mayor parte de funciones.

Por otro lado, la mayor parte de los ingresos de los gobiernos regionales provienen de las transferencias desde el gobierno central; y al mismo tiempo, el marco legal sobre las finanzas regionales da poca cabida a la generación de ingresos propios, al no tener potestad para crear impuestos y porque las tasas se crean con aprobación del nivel central, lo que finalmente deja en manos de éste las finanzas de los gobiernos regionales en cuanto a la aprobación presupuestal. Más aún considerando que el endeudamiento externo se aprueba con aval.

En el caso de los gobiernos locales, el ratio de incumplimiento de las reglas fiscales muestra cifras menos favorable. Esto sugiere un problema más serio, considerando que tienen décadas de existencia en comparación con los gobiernos regionales.

Tal como se observa en el cuadro 48, en casi la totalidad de reglas fiscales hay incumplimiento por parte de los gobiernos locales, además de existir un alto porcentaje de omisiones. La única regla que no tiene incumplimiento, sin considerar las municipalidades omisas, se refiere a del ratio de servicio de deuda sobre ingresos corrientes inferior al 30%. No obstante, en algunos casos el incumplimiento supera incluso el 30% de las municipalidades; es el caso de las reglas 4 y 7, referentes a la deuda de corto plazo y la variación porcentual del gasto no financiero respectivamente. Sin embargo, en ambas reglas detrás de su elaboración se identifican criterios incorrectos que podrían invalidar dicho cumplimiento, como se explicará más adelante.

**Cuadro 47**  
Cumplimiento de las reglas fiscales según  
gobierno regional, 2007

	Reglas 4-6	Reglas 7-10	Reglas 4-10
Gobierno Regional Amazonas	No cumple	No cumple	No cumple
Gobierno Regional Áncash	Cumple	No cumple	No cumple
Gobierno Regional Apurímac	No cumple	No cumple	No cumple
Gobierno Regional Arequipa	Cumple	No cumple	No cumple
Gobierno Regional Ayacucho	No cumple	No cumple	No cumple
Gobierno Regional Cajamarca	Cumple	Cumple	Cumple
Gobierno Regional Callao	Cumple	No cumple	No cumple
Gobierno Regional Cusco	Cumple	No cumple	No cumple
Gobierno Regional Huancavelica	Cumple	No cumple	No cumple
Gobierno Regional Huánuco	No cumple	No cumple	No cumple
Gobierno Regional Ica	Cumple	No cumple	No cumple
Gobierno Regional Junín	Cumple	Cumple	Cumple
Gobierno Regional La Libertad	Cumple	No cumple	No cumple
Gobierno Regional Lambayeque	No cumple	No cumple	No cumple
Gobierno Regional Lima	Cumple	No cumple	No cumple
Gobierno Regional Loreto	Cumple	No cumple	No cumple
Gobierno Regional Madre de Dios	No cumple	No cumple	No cumple
Gobierno Regional Moquegua	Cumple	No cumple	No cumple
Gobierno Regional Pasco	Cumple	No cumple	No cumple
Gobierno Regional Piura	Cumple	Cumple	Cumple
Gobierno Regional Puno	Cumple	No cumple	No cumple
Gobierno Regional San Martín	Cumple	No cumple	No cumple
Gobierno Regional Tacna	Cumple	No cumple	No cumple
Gobierno Regional Tumbes	Cumple	No cumple	No cumple
Gobierno Regional Ucayali	Cumple	Cumple	Cumple
Municipalidad Metropolitana de Lima	No cumple	No cumple	No cumple

Fuente: SIAF-MEF  
Elaboración propia

**Cuadro 48**  
Gobiernos locales: resultado de  
cumplimiento de las reglas fiscales, 2007

	Cumplen	No cumplen	Omisiones	TOTAL
Regla fiscal 4: stock de deuda sobre ingresos corrientes inferior o igual al 100%	1722 (93.9%)	36 (2.0%)	76 (4.1%)	1834
Regla fiscal 5: servicio de la deuda sobre ingresos corrientes inferior al 30%	1762 (96.1%)	0 (0.0%)	72 (3.9%)	1834
Regla fiscal 6: resultado primario promedio 2007-2005	1211 (66.0%)	401 (21.9%)	222 (12.1%)	1834
Regla fiscal 4: deuda de corto plazo inferior o igual a 1/12 de los ingresos corrientes	961 (52.4%)	797 (43.5%)	76 (4.1%)	1834
Regla fiscal 7: stock de deuda sin garantía del gobierno nacional sobre ingresos corrientes inferior o igual al 45%	1570 (85.6%)	188 (10.3%)	76 (4.1%)	1834
Regla fiscal 8: servicio de la deuda sobre ingresos corrientes inferior al 25%	1761 (96.0%)	1 (0.1%)	72 (3.9%)	1834
Regla fiscal 9: variación porcentual del gasto no financiero real inferior o igual al 3%	641 (35.0%)	1042 (56.8%)	151 (8.2%)	1834

Fuente: SIAF-MEF  
Elaboración propia

## 6.4. Limitaciones y propuestas de nuevas reglas fiscales

Las reglas fiscales descritas presentan una serie de complejidades que impiden un adecuado cumplimiento o el establecimiento de mecanis-

mos de seguimiento de mejor calidad, hecho que se observa con la aprobación del reciente Decreto de Urgencia 108-2009, que posterga el cumplimiento de las reglas fiscales hasta el 2011. Asimismo, se espera que hasta el inicio de la obligatoriedad de las reglas fiscales se hayan modificado algunas de ellas, con el fin de hacer más simple este sistema.

#### 6.4.1. Límite al endeudamiento productivo

Una de las debilidades de las reglas fiscales se refiere al límite de endeudamiento y al resultado primario, es decir, las reglas 1 y 3 de la LRTF.

En la práctica, el endeudamiento subnacional sin garantía del gobierno nacional según la regla 5 no puede ser mayor que el 40% de los ingresos corrientes para el caso de los gobiernos regionales y 45% para el caso de los gobiernos locales. Además, según la regla fiscal 1 de la LRTF, los gobiernos pueden contraer una deuda de hasta el 100% de sus ingresos; con ello se deduce que el endeudamiento, con o sin aval, se encuentra limitado al 100% en total; es decir, 40% sin aval y 60% con aval del gobierno nacional.

Esto resulta bastante restrictivo para el caso de las entidades subnacionales que cuentan con mecanismos de pago o que, por otro lado, pretenden desarrollar proyectos de alta rentabilidad social y económica que requieren un alto monto de inversión vía financiamiento. Tomemos como ejemplo el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima y el proyecto de transporte público metropolitano. El 2007 se inició el proyecto de construcción e implementación de un nuevo sistema de transporte público, que naturalmente exige altos costos de financiamiento a cambio de un beneficio mayor a largo plazo. Sin embargo, en términos de cumplimiento de reglas fiscales, este proyecto implica que la municipalidad obtenga altos costos de endeudamiento externo incrementando las estadísticas de incumplimiento de las reglas fiscales.

Lo mismo sucede con la regla fiscal 3, sobre el resultado primario. Dado que el endeudamiento está detrás del financiamiento del déficit fiscal, con este límite al resultado fiscal se restringe también la capacidad de la ejecución de proyectos productivos debido a los altos déficits en que se incurriría en el mediano plazo, que podrían ser financiados de manera interna o externa hasta lograr resultados en el mediano o largo plazo.

De esta manera, aunque existe una regla que limita el excesivo endeudamiento de los gobiernos subnacionales, se establece de manera uniforme para todas las entidades, sin atender a la estructura de ingresos y gastos de cada una. Esto puede eliminar la neutralidad fiscal, así como la eficiencia de la gestión regional; es decir, la ley no analiza la capacidad de endeudamiento con que cuenta cada región, de manera que algunas entidades pueden tener una capacidad de endeudamiento que puede estar por encima o por debajo del 40% y 45% de los ingresos regional y local respectivamente, sin amenazar la sostenibilidad fiscal.

Por tanto, la capacidad de endeudamiento según un determinado proyecto de inversión se debería determinar sobre la base de los superávits fiscales futuros o proyectados que se pueden destinar a compromiso de deuda. El nivel de endeudamiento máximo se podría determinar por ejemplo de acuerdo con la siguiente regla (Posada y Arango 2000):

#### Fórmula 5

$$D = I_0 - G_0 + \frac{I_1 - G_1}{1+r} + \frac{I_2 - G_2}{(1+r)^2} + \frac{I_3 - G_3}{(1+r)^3} + \dots$$

$$\dots + \frac{I_T - G_T}{(1+r)^T} + \frac{\text{Re sultado de inversión}}{(1+r)^T}$$

$$D = \sum_{t=0}^T \frac{I_t - G_t}{(1+r)^t} + \frac{\text{Re sultado de inversión}}{(1+r)^T}$$

donde:

$D =$  Stock de deuda

$I_t =$  Ingresos corrientes en el año "t"

$G_t =$  Gastos corrientes en el año "t"

$r =$  TAMN

Re sultado de inversión = Considerando los gastos de capital acumulados para todo el precio de análisis

En la ecuación se tiene, finalmente, el posible endeudamiento efectivo de un gobierno x. El término del lado derecho representa el resultado fiscal de cada gobierno, mientras que el segundo término equivale al resultado de inversión. Así, el resultado de endeudamiento dependerá, por un lado, de los resultados de los ingresos y gastos corrientes y de las rentabilidades producto de la in-

versión específica; y por otro lado, de la dinámica de financiamiento que surge a partir de la combinación de los dos resultados. De manera que, en algunos casos, el resultado negativo de inversión será financiado por el superávit corriente que se pueda generar.

#### 6.4.2. Límite al gasto de inversión

En lo que se refiere al gasto regional, el Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal expresa que el gasto no financiero anual de estas entidades no puede aumentar más del 3% anual en términos reales. Esto implica un límite muy fuerte a los proyectos de inversión, dado que el gasto de inversión implicaría desembolsos muy fuertes que podrían sobrepasarían el 3% de aumento del gasto del período anterior. Si bien esto fue modificado por la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, se hizo únicamente para el caso del gobierno nacional, en donde se establecería el límite para el gasto de consumo de dicho nivel de gobierno. Sin embargo, el caso de los gobiernos regionales no se menciona ni siquiera en las reglas establecidas en dicha norma.

No obstante, el límite del aumento del gasto corriente está en línea con una política contracíclica, dado que no limitar el gasto corriente en períodos de incremento del ingreso llevaría a que se incre-

mentaran las necesidades periódicas, difíciles de disminuir durante un período recesivo.

Por tanto, en este caso la modificación iría por el lado de la especificación respecto al límite del gasto *corriente* no financiero.

#### 6.4.3. Ausencia de atención a los flujos de corto plazo

En el caso de la regla fiscal 4, que establece un límite en la deuda de corto plazo inferior o igual a un doceavo de los ingresos corrientes, es lo mismo que establecer un límite a la deuda de corto plazo con base en los ingresos mensuales de los gobiernos regionales y locales. No obstante, en el caso de las municipalidades especialmente, el ingreso de corto plazo puede no ser homogéneo, principalmente por los ingresos propios, tales como el impuesto predial. Es decir, la regla fiscal presupone que el gobierno local o regional puede responder al endeudamiento de corto plazo con los ingresos mensuales; sin embargo, al tener ingresos mensuales muy heterogéneos, esta regla pierde sustento e incrementa el riesgo de morosidad o no pago de la deuda de corto plazo.

Asimismo, dado que no existe sustento para esta norma, la sugerencia sería su total eliminación de la norma de descentralización fiscal.



**7**

**Propuesta técnica de  
descentralización fiscal**



## 7. Propuesta técnica de descentralización fiscal

### 7.1. Propuesta técnica de descentralización fiscal para los gobiernos regionales: el modelo de coparticipación tributaria

#### *7.1.1. Principios en los que se sustenta la propuesta de coparticipación tributaria*

La propuesta de coparticipación tributaria se sustenta en los siguientes principios:

- (i) Unicidad. De acuerdo con este principio, los impuestos nacionales —que lo son en razón de que la base imponible se determina nacionalmente; por ejemplo, utilidades de las empresas en el caso del impuesto a la renta— deben corresponder a la nación y no a una jurisdicción territorial<sup>19</sup>.
- (ii) Eficiencia. De acuerdo con este principio se propone coparticipar todos los impuestos nacionales, con la finalidad de disminuir la volatilidad de los montos destinados a los gobiernos regionales. Si se coparticipara solo un impuesto, como el impuesto a la renta, la volatilidad sería mayor debido a que la recaudación de este impuesto ha tenido una mayor volatilidad que la recaudación total.
- (iii) Equidad. De acuerdo con este principio, los fondos coparticipados, que se determinan aplicando el 25% a los ingresos que la SUNAT recauda para el Tesoro Público, se distribuyen entre los gobiernos regionales de acuerdo con índices que recogen el costo relativo de la prestación de servicios. Así, a igual costo relativo, igual participación en la distribución; y a mayor costo relativo, mayor participación en la distribución.
- (iv) Predictibilidad. De acuerdo con este principio, los recursos destinados a los gobiernos regionales no deben fijarse de manera discrecional año a año en el presupuesto público, sino que deben determinarse con base en una fórmula sencilla. La predictibilidad de los recursos facilita la elaboración de presupuestos multianuales de inversión.

<sup>19</sup> Ya se ha visto cómo aun en el caso de las industrias extractivas, cuando una empresa minera tiene yacimientos en dos departamentos resultan discutibles los criterios de distribución del canon (50% del impuesto a la renta) entre los dos departamentos, debido a que no existe una contabilidad independiente para cada yacimiento. Incluso si se obligara a utilizar contabilidad independiente, ésta tendría que elaborarse con supuestos discutibles para la distribución de ingresos y egresos comunes.

(v) Transparencia. De acuerdo con este principio, los criterios e índices utilizados para la distribución de recursos son simples y conocidos *ex ante*.

### 7.1.2. Revisión y perfeccionamiento de la propuesta de coparticipación tributaria

En el documento ANGR (2009) se propone un modelo de coparticipación tributaria. En éste, la recaudación es centralizada y la distribución de los recursos se realiza con base en los requerimientos relativos de gasto de los gobiernos regionales, calculados a partir de índices compuestos para las funciones de los gobiernos regionales agrupadas en cinco rubros:

- a. Educación
- b. Salud
- c. Infraestructura
- d. Agricultura
- e. Otros.

En el presente estudio se perfecciona la propuesta de coparticipación tributaria, en los aspectos que se detallan a continuación.

En primer lugar, se confirma la propuesta de que los recursos coparticipados comprendan el total de los ingresos tributarios netos (ITN) que recauda el gobierno central a través de la SUNAT<sup>20</sup>. En este sentido, no forman parte de los recursos coparticipados los ingresos no tributarios, que mantienen su asignación actual. Así por ejemplo, las regalías mineras no se incluyen en el Fondo Regional de Coparticipación (FRC) propuesto.

En segundo lugar, se confirma la propuesta de que el FRC se componga con el 25% de los ingresos tributarios netos. Cabe señalar que el escenario fiscal ha cambiado significativamente a partir de la crisis financiera internacional, que trajo consigo la caída en el precio de los *commodities* y la desaceleración de la tasa de crecimiento del PBI, lo cual contraerá severamente la recaudación del impuesto a la renta, en particular de las empresas mineras, y del IGV, debido a la caída de las impor-

<sup>20</sup> Estos impuestos son principalmente el impuesto a la renta de las personas naturales, el impuesto a la renta de las personas jurídicas, el impuesto general a las ventas, el impuesto selectivo al consumo, los aranceles y los otros ingresos tributarios, como el Impuesto a las Transacciones Financieras, el Impuesto Temporal a los Activos Netos y el Régimen Único Simplificado. De estos impuestos se deducen las devoluciones.

taciones<sup>21</sup>. Las proyecciones de ingresos del Marco Macroeconómico Multianual consideran una caída de 6,120 millones de soles en el año 2009 y caídas mayores en los años 2010 y 2011, lo que obviamente impacta en las transferencias que reciben los gobiernos regionales y locales, tanto en el sistema de transferencias vigente como en el propuesto.

Lo anterior subraya la importancia del crecimiento de los ingresos tributarios mediante la ampliación de la base tributaria y la reducción de la evasión a nivel nacional. En el cuadro 49 se observa la estimación de los recursos del FRC hasta el año 2011.

**Cuadro 49**  
Estimación de recursos para el Fondo Regional de Coparticipación (Millones de Nuevos Soles)

Año	Proyección anterior <sup>1/</sup>		Proyección revisada <sup>2/</sup>	
	ITN	FRC	ITN	FRC
2007	53,088	13,272		
2008	55,989	13,997	58,270	14,568
2009	61,221	15,305	55,501	13,875
2010	68,744	17,186	60,491	15,123
2011	77,946	19,487	67,980	16,995

<sup>1/</sup> A partir del 2008 se utilizan las proyecciones del MMM 2009-2011.

<sup>2/</sup> A partir del 2009 se utilizan las proyecciones del MMM 2010-2012.

Fuente: SIAF y MMM 2009/2011 - MEF

Elaboración propia

En tercer lugar, se plantea una modificación en la composición y denominación de dos de los cinco subfondos. El subfondo para el financiamiento de la función agraria se sustituye por uno más amplio que se propone denominar *subfondo para actividades económicas*. Asimismo, dado que cuatro de los cinco subfondos financian actividades de gasto corriente, el quinto subfondo, denominado subfondo de infraestructura, cambia de denominación a *subfondo de inversión*. De esta manera, la propuesta de los cinco subfondos queda como sigue:

- a) Educación
- b) Salud
- c) Actividades económicas
- d) Inversión
- e) Gastos generales.

<sup>21</sup> Al momento de elaboración de este informe, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) estima que la presión tributaria disminuirá de 15.6% en el 2008 a 14.1% en el 2009. De acuerdo con los resultados de la recaudación de mayo y junio, esta caída podría ser mayor.

En cuarto lugar, se perfeccionan los criterios para determinar los parámetros de distribución de los recursos a los cinco subfondos propuestos. En el siguiente cuadro 50 se establece una comparación de los criterios empleados anteriormente y de los nuevos.

En los criterios revisados, la idea es que todos los gastos de inversión —incluyendo los de educación, salud y actividades económicas— estén incorporados en el subfondo inversión; y que los subfondos de educación, salud y actividades económicas se utilicen solo para el gasto corriente.

**Cuadro 50**  
Criterios para determinar los parámetros de los subfondos

Criterios de propuesta anterior	Criterios de propuesta revisada
El gasto en educación comprende la función educación y cultura.	El gasto en educación comprende el gasto corriente <sup>1/</sup> de la función educación y cultura.
El gasto en salud comprende la función salud y saneamiento	El gasto en salud comprende el gasto corriente de la función salud y saneamiento.
El gasto en infraestructura comprende: Protección y provisión social Comunicaciones Defensa y seguridad nacional Energía y recursos minerales Industria, comercio y servicios Pesca Transporte Vivienda y desarrollo urbano	El gasto en inversión <sup>2/</sup> comprende los gastos de inversiones y otros gastos de capital de todas las funciones.
El gasto en agricultura comprende la función agraria	El gasto en actividades económicas comprende el gasto corriente de las funciones agraria; pesca; e industria, comercio y servicios.
El gasto en otros comprende: Justicia Administración y planeamiento Relaciones exteriores Trabajo	El gasto en otros comprende el gasto corriente del resto de funciones. <sup>3/</sup>

<sup>1/</sup> Personal y obligaciones sociales, bienes y servicios, y otros gastos corrientes.

<sup>2/</sup> Antes Infraestructura

<sup>3/</sup> Administración y planeamiento, protección y provisión social, comunicaciones, energía y recursos minerales, trabajo, transporte, vivienda y desarrollo urbano.

Elaboración propia

Realizando el cálculo para el presupuesto del año 2008 se obtienen los parámetros de distribución para la asignación de recursos a los cinco subfon-

dos. Nótese en el cuadro 51 que, mientras que los parámetros se mantienen similares para los subfondos de educación, salud y otros, aumenta el parámetro para el fondo de inversión y disminuye el parámetro para el subfondo de actividades económicas, que inclusive solo contenía antes la actividad agraria. No debiera preocupar esta reducción puesto que, como se ha señalado, la propuesta es que los subfondos sectoriales solo se utilicen en gasto corriente.

**Cuadro 51**  
Distribución del Fondo Regional de Coparticipación según subfondos

Subfondo	Notación	Parámetro de distribución <sup>1/</sup>	Parámetro de distribución <sup>2/</sup>
Educación	SF1	$\Gamma_1 = 0.50$	$\Gamma_1 = 0.52$
Salud	SF2	$\Gamma_2 = 0.17$	$\Gamma_2 = 0.14$
Inversión	SF3	$\Gamma_3 = 0.23$	$\Gamma_3 = 0.27$
Actividades económicas	SF4	$\Gamma_4 = 0.06$	$\Gamma_4 = 0.02$
Otros	SF5	$\Gamma_5 = 0.04$	$\Gamma_5 = 0.05$

<sup>1/</sup> Sobre la base de la estructura por función del Presupuesto Institucional de Apertura 2008.

<sup>2/</sup> Sobre la base de la estructura por función del presupuesto ejecutado 2008.

Fuente: SIAF-MEF  
Elaboración propia

En quinto lugar, se perfecciona la elección de las variables para la construcción de los indicadores de requerimientos relativos de gasto. En el cuadro 52 se detalla la relación de variables utilizadas.

En el caso del subfondo educación se ha mantenido la variable *población entre 5 y 19 años de edad*; se ha excluido la variable *porcentaje de población rural* y se ha agregado en su lugar la variable *población que no sabe leer ni escribir*.

En el caso del subfondo salud, se ha excluido la variable *porcentaje de la población con problemas de acceso establecimiento de salud*, y en su lugar se han incluido las variables *población sin ningún tipo de seguro*, *población de menores de 5 años con problemas diarreicos agudos* y *población rural*. La variable *porcentaje de la población por cama hospitalaria* se ha incluido en el subfondo de inversión.

En el caso del subfondo inversión (antes denominado de infraestructura) se ha sustituido la variable *porcentaje de red vial* por la variable *kilometraje de red vial sin asfaltar*. Además, se han incluido las variables *déficit de centros educativos rurales*, *población por cama hospitalaria* y *población rural*.

**Cuadro 52**  
Indicadores de requerimientos relativos departamentales utilizados

Subfondo	Indicador	Variables	Notación
Educación	σ1	Población entre 5 y 19 años de edad	Edu1
		Población que no sabe leer ni escribir	Edu2
Salud	σ2	Nacimientos fuera de un establecimiento de salud	sal1
		Población sin ningún tipo de seguro	sal2
		Población de menores de 5 años con enfermedades diarreicas agudas	sal3
		Población rural	Rur
Inversión	σ3	Kilometraje de red vial sin asfaltar	inf1
		Viviendas sin acceso a red pública de agua	inf2
		Viviendas sin acceso a red pública de electricidad	inf3
		Déficit de centros educativos rurales	inf4
		Población por cama hospitalaria	inf5
		Población rural	Rur
Actividades Económicas	σ4	Población rural	Rur
Otros	σ5	Población total	Pob
		Territorio (kilómetros)	Ter
		Hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha	Nbi

Nota: Los índices se calculan según la participación de la variable departamental sobre el total nacional con la exclusión de Lima Metropolitana.  
Fuente SIAF-MEF  
Elaboración propia

En el caso del subfondo de actividades económicas (antes de agricultura) se emplea la variable *población rural*.

En el caso del subfondo otros no se han efectuado cambios.

De acuerdo con los cambios introducidos, las fórmulas para el cálculo de los recursos de los subfondos para cada gobierno regional se presentan en el cuadro 53.

**Cuadro 53**  
Fórmulas para el cálculo de los recursos de los subfondos de los gobiernos regionales

Subfondo	Fondo	Fórmula
Educación	SF1	$0.52 * FRC * (0.5 * edu1 + 0.5 * edu2)$
Salud	SF2	$0.14 * FRC * (0.25 * sal1 + 0.25 * sal2 + 0.25 * sal3 + 0.25 * rur)$
Inversión	SF3	$0.27 * FRC * (0.17 * inf1 + 0.17 * inf2 + 0.17 * inf3 + 0.17 * inf4 + 0.17 * inf5 + 0.17 * rur)$
Actividades económicas	SF4	$0.02 * FRC * rur$
Otros gastos	SF5	$0.05 * FRC * (0.33 * pob + 0.33 * ter + 0.33 * nbi)$

Elaboración propia

Los montos correspondientes a cada gobierno regional se presentan en el cuadro 54. Además, en el cuadro se comparan las asignaciones que se obtendrían del FRC con las transferencias efectivamente realizadas en el año 2008.

Los resultados arrojan lo siguiente:

- El monto total que hubieran recibido los gobiernos regionales en el año 2008 se habría incrementado en 2,751 millones de soles (23.3%). Este monto es equivalente al 0,7% del PBI. Parte de este monto podría haberse utilizado en el financiamiento de nuevas competencias transferidas para asegurar la neutralidad fiscal de la propuesta.
- Catorce gobiernos regionales habrían recibido más recursos de los que recibieron en el año 2008 y 11 gobiernos regionales habrían recibido menos recursos que los que recibieron en el año 2008. Los departamentos que más recursos habrían recibido son Cajamarca, Huánuco, Puno, Piura, Huancavelica y Amazonas, todos ellos con altos niveles de pobreza. Los departamentos que habrían recibido menos recursos son Tacna, Tumbes, Moquegua, Ica, Arequipa y Callao, departamentos que relativamente tienen menores niveles de pobreza. Para evitar esta disminución y lograr la viabilidad política de la propuesta, se proponen posteriormente ajustes al subfondo de inversión.

Para demostrar que la distribución de recursos del FRC cumple con el principio de equidad, se calculó el coeficiente de correlación de las transferencias per cápita con el porcentaje de incidencia de pobreza en cada departamento. Mientras que con el sistema de transferencias vigente el coeficiente es

negativo e igual a -0.21, con el sistema propuesto el coeficiente de correlación es positivo e igual a 0.85. Los gráficos 12a y 12b muestran las líneas de ajuste y las diferencias respecto a éstas.

**Cuadro 54**  
**Distribución del Fondo Regional de Coparticipación y transferencias a los gobiernos regionales 2008**  
 (Millones de Nuevos Soles)

Gobierno regional	FRC	Transferencias	Variación porcentual
Cajamarca	1,443	600	140.3
Huánuco	761	369	106.1
Puno	1,127	671	68.0
Piura	1,109	679	63.5
Huancavelica	538	365	47.5
Amazonas	372	268	39.0
Cusco	1,029	754	36.4
La Libertad	1,002	752	33.2
Lambayeque	611	462	32.3
Ayacucho	610	462	32.0
Junín	849	651	30.5
Apurímac	445	341	30.5
San Martín	534	464	15.0
Loreto	644	634	1.6
Lima <sup>1/</sup>	561	562	-0.3
Áncash	808	846	-4.5
Ucayali	301	335	-10.1
Pasco	222	261	-15.1
Madre de Dios	97	123	-21.2
Callao	275	353	-21.9
Arequipa	555	726	-23.6
Ica	301	398	-24.3
Moquegua	107	172	-38.0
Tumbes	104	203	-48.6
Tacna	162	365	-55.6
TOTAL	14,568	11,817	23.3

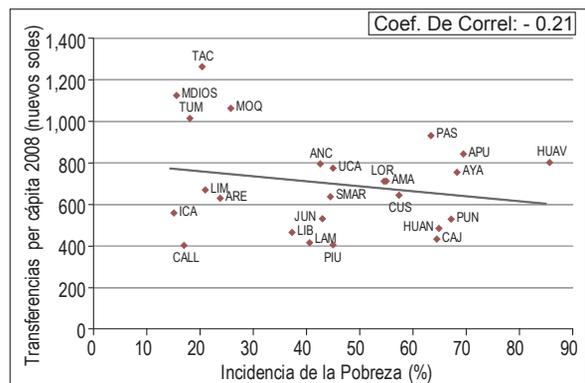
<sup>1/</sup> Se excluye Lima Metropolitana.  
 Fuente: SIAF-MEF  
 Elaboración propia

Un aspecto importante lo constituyen los fondos que hoy se asignan por canon y que se destinan principalmente a gastos de inversión. Como se discute en ANGR (2009) la idea es que los recursos del subfondo de inversión no dupliquen ni sustituyan a los recursos que se asignan actualmente por canon.

Para compatibilizar la propuesta con la asignación del canon a los gobiernos regionales se plantea las siguientes reglas:

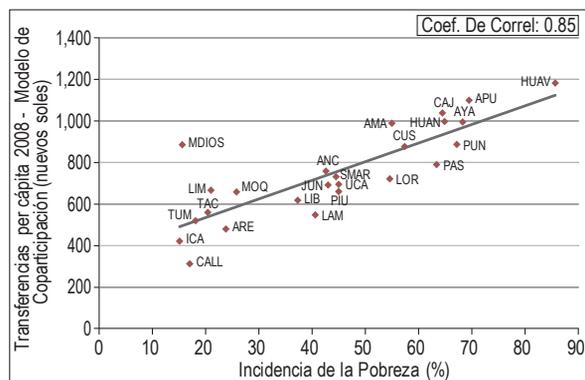
- Si para un gobierno regional la asignación que se obtiene del subfondo de inversión es mayor que la asignación que recibe por canon, se transfiere solo la diferencia.
- Si para un gobierno regional la asignación que se obtiene del subfondo de inversión es menor que la asignación que recibe por canon, se transfiere solo el canon.

**Gráfico 12a**  
**Coeficiente de correlación de las transferencias a los gobiernos regionales y la incidencia de la pobreza por departamento, 2008**



Fuente: Censo Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda. INEI  
 \*Se excluye Lima Metropolitana  
 Elaboración propia

**Gráfico 12b**  
**Coeficiente de correlación de las transferencias a los gobiernos regionales según el modelo de coparticipación y la incidencia de la pobreza por departamento, 2008**



Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda. INEI  
 \*Se excluye Lima Metropolitana  
 Elaboración propia

En consecuencia, solo recibirían recursos del subfondo de inversión los gobiernos regionales que no reciben canon o que lo reciben en montos poco significativos.

En el cuadro 55 se presentan los resultados del ajuste introducido al subfondo de inversión.

**Cuadro 55**  
**Construcción del subfondo de inversión**  
**ajustado por canon, 2008**  
**(Millones de Nuevos Soles)**

Gobierno Regional	Canon	SF3	SF3 ajustado	Financiado por canon	Financiado por SF3
Amazonas	0.0	107.6	107.6	0.0	107.6
Áncash	315.7	200.7	315.7	315.7	0.0
Apurímac	5.6	131.2	131.2	5.6	125.6
Arequipa	108.9	160.1	160.1	108.9	51.2
Ayacucho	10.6	184.6	184.6	10.6	174.0
Cajamarca	45.8	422.6	422.6	45.8	376.8
Callao	0.0	35.3	35.3	0.0	35.3
Cusco	60.6	286.8	286.8	60.6	226.2
Huancavelica	11.7	162.3	162.3	11.7	150.6
Huánuco	1.9	217.8	217.8	1.9	215.9
Ica	16.3	81.8	81.8	16.3	65.5
Junín	30.8	251.0	251.0	30.8	220.2
La Libertad	66.2	240.7	240.7	66.2	174.5
Lambayeque	0.0	125.6	125.6	0.0	125.6
Lima <sup>1/</sup>	41.6	134.4	134.4	41.6	92.8
Loreto	0.0	144.4	144.4	0.0	144.4
Madre de Dios	0.0	31.3	31.3	0.0	31.3
Moquegua	47.7	37.2	47.7	47.7	0.0
Pasco	95.3	82.3	95.3	95.3	0.0
Piura	0.0	264.5	264.5	0.0	264.5
Puno	42.4	361.4	361.4	42.4	319.0
San Martín	0.1	148.3	148.3	0.1	148.2
Tacna	177.9	47.3	177.9	177.9	0.0
Tumbes	0.0	25.5	25.5	0.0	25.5
Ucayali	0.0	75.8	75.8	0.0	75.8
TOTAL	1,079.3	3,960.6	4,229.8	1,079.3	3,150.5

<sup>1/</sup> Se excluye Lima Metropolitana.  
Fuente: SIAF-MEF  
Elaboración propia

El objetivo del ajuste es que ningún gobierno regional reciba menos de lo que actualmente le corresponde por canon. Al ajustarse por canon, los recursos del subfondo de inversión aumentarían

de 3,961 millones de soles a 4,230 millones de soles. De este monto, 1,079 millones se habrían financiado con los recursos del canon; y la diferencia, 3,151 millones, con los recursos del subfondo de inversión. Por tanto, habría un ahorro de 810 millones de soles.

Producto de este ahorro, el costo fiscal de la propuesta de coparticipación disminuye de 2,751 millones a 1,941 millones de soles.

Una vez realizado este ajuste, la distribución del Fondo Regional de Coparticipación entre gobiernos regionales, para el año 2008, se presenta en el cuadro 56.

Resulta interesante resaltar algunas fortalezas de la propuesta de coparticipación.

En primer lugar, al anclar los recursos al 25% de la recaudación de todos los impuestos, en períodos de crecimiento económico los recursos de los gobiernos regionales aumentarían en proporción al incremento de la recaudación nacional; así como en períodos de recesión los recursos de los gobiernos regionales disminuirían en proporción a la disminución de la recaudación nacional. Evidentemente, esto reduce el poder discrecional del Ministerio de Economía.

En segundo lugar, resulta interesante comparar la asignación que hubiese resultado para los subfondos de educación y salud con el gasto corriente de los gobiernos regionales, en estos sectores, en el año 2008.

De la comparación resulta que la asignación a los subfondos de educación y salud es largamente superior al total del gasto ejecutado de los gobiernos regionales, como se observa en el cuadro 57. En la comparación individual en el caso de educación, 17 gobiernos regionales habrían recibido más recursos que el gasto que ejecutaron en el 2008, en tanto que 8 hubieran recibido menos. En la comparación individual en el caso de salud, los resultados son 16 a 9. En ambos casos resulta mayor la relación de gobiernos regionales beneficiados<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Siempre resulta políticamente complicado implementar propuestas en las que hay ganadores y perdedores, aun cuando la propuesta se base en índices de distribución técnicamente adecuados, versus asignaciones de tipo inercial y discrecional. Una manera de asegurar la viabilidad de la propuesta es mediante una implementación gradual, en la que en el primer año ningún gobierno regional recibe menos de lo que recibió el año anterior y el mayor costo se distribuye asignando algo menos a los que más ganan con la reforma.

**Cuadro 56**  
**Distribución del Fondo Regional de**  
**Coparticipación**  
**(Millones de Nuevos Soles)**

Gobierno Regional	Educación	Salud	Inversión	Act. econ.	Otros	TOTAL
Amazonas	163.1	60.1	125.6	7.4	16.0	372.2
Áncash	470.4	110.3	315.7	13.3	29.6	939.4
Apurímac	251.0	45.6	127.3	7.7	13.3	444.8
Arequipa	294.7	91.3	131.1	3.8	33.8	554.7
Ayacucho	336.5	64.7	176.2	9.0	23.6	610.0
Cajamarca	746.1	212.1	414.6	32.7	37.1	1,442.6
Callao	169.9	40.0	50.1	0.0	15.5	275.5
Cusco	557.2	128.4	284.5	18.5	40.3	1,028.8
Huancavelica	267.9	68.8	173.7	10.9	16.8	538.2
Huánuco	402.4	106.6	212.0	15.4	24.7	761.1
Ica	164.9	38.8	75.4	2.7	19.4	301.1
Junín	431.3	130.9	237.1	14.3	35.7	849.2
La Libertad	566.7	143.3	243.0	14.0	35.0	1,001.9
Lambayeque	355.9	83.7	141.5	8.0	22.2	611.3
Lima	229.0	164.9	101.7	5.6	59.6	560.7
Loreto	278.0	100.0	167.2	10.8	88.4	644.4
Madre de Dios	27.1	12.7	38.0	1.0	18.2	97.1
Moquegua	41.8	10.2	47.7	0.9	6.4	106.9
Pasco	102.5	30.4	95.3	3.7	12.0	244.0
Piura	630.9	153.2	265.0	15.2	45.1	1,109.4
Puno	562.8	161.3	334.3	22.4	45.7	1,126.5
San Martín	256.3	74.4	167.4	9.0	27.1	534.1
Tacna	71.2	21.3	177.9	0.9	8.7	279.9
Tumbes	49.6	9.6	39.2	0.7	5.5	104.4
Ucayali	127.9	49.4	90.6	3.7	29.4	301.0
TOTAL	7,555.1	2,111.7	4,232.2	231.1	709.0	14,839.2

Fuente: SIAF-MEF  
 Elaboración propia

En tercer lugar, la propuesta favorece el esfuerzo fiscal de los gobiernos regionales, dado que a todos ellos les conviene un incremento de la recaudación, en especial si se debe a un incremento de la base tributaria y/o a la disminución de la informalidad. Los mayores recursos estarían vinculados a aumentos de la recaudación, a diferencia de lo que ocurre hoy, dado que no necesariamente un aumento de la recaudación les asegura mayores recursos.

Existen dos casos interesantes que comentar en cuanto a este último aspecto. Si el incremento de la recaudación ocurre por la eliminación de una exoneración sectorial (ejemplo: exoneración del impuesto a la renta de las ganancias de capital), la eliminación de la exoneración debería favorecer a todos los go-

biernos regionales. Si el incremento de la recaudación ocurre por la eliminación de una exoneración regional (ejemplo: exoneración del Impuesto Selectivo a los Combustibles en los departamentos de Loreto, Ucayali y Madre de Dios), la eliminación de la exoneración debería favorecer solo al gobierno regional que decide esto; en cuyo caso, estos mayores ingresos no deberían formar parte del FRC (debiendo recibir el mismo tratamiento que las regalías).

**Cuadro 57**  
**Asignación a subfondos de educación y**  
**salud con gasto corriente de gobiernos**  
**regionales en dichos sectores, 2008**  
**(Millones de Nuevos Soles)**

Gobierno Regional	Educación		Salud	
	Subfondo	Gasto corriente ejecutado	Subfondo	Gasto corriente ejecutado
Amazonas	163.1	129.8	60.1	19.1
Áncash	470.4	345.4	110.3	97.7
Apurímac	251.0	162.3	45.6	66.7
Arequipa	294.7	266.3	91.3	134.2
Ayacucho	336.5	229.8	64.7	81.9
Cajamarca	746.1	402.1	212.1	91.8
Callao	169.9	165.0	40.0	2.1
Cusco	557.2	295.6	128.4	108.9
Huancavelica	267.9	160.1	68.8	47.5
Huánuco	402.4	185.6	106.6	81.6
Ica	164.9	179.2	38.8	80.1
Junín	431.3	315.7	130.9	113.5
La Libertad	566.7	339.3	143.3	134.1
Lambayeque	355.9	220.2	83.7	72.7
Lima	229.0	262.4	164.9	126.1
Loreto	278.0	323.0	100.0	99.3
Madre de Dios	27.1	38.2	12.7	24.5
Moquegua	41.8	69.8	10.2	32.7
Pasco	102.5	96.9	30.4	27.1
Piura	630.9	346.1	153.2	118.6
Puno	562.8	392.7	161.3	118.5
San Martín	256.3	218.1	74.4	69.9
Tacna	71.2	82.8	21.3	47.3
Tumbes	49.6	88.1	9.6	25.7
Ucayali	127.9	137.7	49.4	50.6
Total	7,555.1	5,452.1	2,111.7	1,890.9

Fuente: SIAF-MEF  
 Elaboración propia

## 7.2 Propuesta técnica de descentralización fiscal para los gobiernos locales

Como se ha visto, los gobiernos locales financian actualmente sus presupuestos tanto con ingresos propios como con transferencias. En promedio, los recursos propios representan el 29% de sus ingresos totales<sup>23</sup>. Respecto a las transferencias, las hemos clasificado en:

- a. Las vinculadas a la evolución de las industrias extractivas (canon, sobrecanon petrolero, regalías mineras y FOCAM).
- b. Las vinculadas a la evolución de la actividad económica (FONCOMÚN).
- c. Las otras transferencias (por lo general, recursos ordinarios de tipo discrecional o algún otro tributo de menor importancia recaudatoria).

Los principales problemas identificados con las finanzas de los gobiernos locales son:

- a. Los ingresos propios presentan un bajo rendimiento
- b. Las transferencias vinculadas a la evolución de las industrias extractivas crean problemas de equidad, debido a que se beneficia solo a un reducido número de departamentos.
- c. Las transferencias correspondientes al FONCOMÚN, si bien son asignadas con criterios de equidad, no cumplen un rol compensatorio; esto es, asignar con prioridad en las municipalidades que no cuentan con ingresos propios ni con ingresos por canon y regalías mineras.
- d. Las transferencias están desvinculadas del esfuerzo fiscal que realizan las municipalidades.

A partir de la identificación de estos problemas, la propuesta técnica de descentralización fiscal para los gobiernos locales contiene dos líneas de acción. La primera corresponde al fortalecimiento de los ingresos propios; la segunda, al rediseño del sistema de transferencias, particularmente del FONCOMÚN, para convertirlo en un fondo para transferencias compensatorias.

<sup>23</sup> De acuerdo con datos del 2006.

### 7.2.1. Programa Nacional de Fortalecimiento de Ingresos Propios de los Gobiernos Locales

Se debe diseñar un programa nacional cuyo objetivo sea el crecimiento sostenido de los ingresos propios de los gobiernos locales. Este programa debe tener los componentes que se señalan a continuación.

#### Componente 1. Marco legal

Objetivo: efectuar modificaciones en la Ley de Tributación Municipal.

Este componente debería incluir, prioritariamente:

- a. Establecer un cronograma para actualizar el valor de los predios para aproximarlos al valor comercial. Este cronograma podría tener en cuenta el uso de los predios<sup>24</sup>.
- b. Otorgar, dentro de ciertos límites máximos y mínimos, mayores potestades tributarias a las municipalidades, para que puedan determinar las alícuotas del impuesto predial.
- c. Evaluar la base tributaria del impuesto vehicular. Actualmente solo están gravados los vehículos con tres años de antigüedad o importación.
- d. Armonizar, tomando en cuenta ciertos parámetros de tamaño de municipalidades, las tasas que se cobran por la prestación de servicios públicos y servicios de tipo administrativo<sup>25</sup>.

#### Componente 2. Fortalecimiento institucional

Objetivo: asistir a las municipalidades para que implementen administraciones tributarias locales modernas en sus jurisdicciones. Actualmente existen experiencias exitosas de fortalecimiento institucional de las oficinas de rentas de las municipalidades.

<sup>24</sup> La aproximación gradual del autoavalúo de los predios al valor comercial no requiere recursos de las municipalidades. De acuerdo con el método de la determinación del valor predial, aplicada en nuestro país, esto requiere que el Ministerio de Vivienda y Construcción actualice los valores arancelarios de los terrenos y los valores unitarios de construcción. También puede evaluarse que esta competencia se transfiera a los gobiernos regionales.

<sup>25</sup> Existen experiencias exitosas en países europeos, en los que el gobierno central establece un menú de opciones para cobrar tasas. Cada municipalidad elige la opción que más se adecua al tipo de servicio que se brinda y a la capacidad adquisitiva de sus contribuyentes.

Este componente debería incluir, prioritariamente:

- a. Capacitar a las municipalidades para que implementen administraciones tributarias locales en sus respectivas organizaciones. La capacitación debería comprender:
  - La capacitación en las funciones de gestión de cobranza
  - La capacitación en las funciones de cobranza coactiva
  - La capacitación en las funciones de fiscalización.
- b. Asistir y capacitar a las municipalidades para que efectúen reorganizaciones en su estructura organizacional, tendientes a implementar estructuras organizacionales por procesos.

### *Componente 3. Mejoras de servicios al contribuyente*

Este componente debería incluir, prioritariamente:

- a. Asistir a las municipalidades para implementar una ventanilla única, en la que todos los contribuyentes sean acogidos en una sola área de atención (incluyendo los trámites del catastro, la orientación tributaria, la emisión de liquidaciones, los reclamos y el pago).
- b. Además, esta área de atención debería contar con un sistema de colas que ordene la atención y permita monitorear los tiempos de espera por tipo de trámite.
- c. Asistir a las municipalidades para diseñar y desarrollar una página electrónica donde los vecinos y contribuyentes puedan obtener información acerca del cumplimiento de sus obligaciones e información acerca de en qué se está invirtiendo el dinero recaudado.

### *Componente 4. Mejoras en gestión de cobranzas*

Este componente debería incluir, prioritariamente:

- a. Asistir a las municipalidades en mejorar sus procesos de notificaciones oportunas del impuesto predial.
- b. Asistir a las municipalidades en mejorar sus procesos de difusión de fechas de vencimiento del impuesto predial y otros impuestos municipales y tasas de servicios públicos, usando diversos medios que incluyan teléfonos y correos electrónicos.

- c. Asistir a las municipalidades en mejorar sus procesos de facilidades para pagos, que incluyan, de ser el caso, pagos de impuestos en bancos y por internet.
- d. Asistir a las municipalidades en mejorar sus procesos de control de los contribuyentes morosos.
- e. Asistir a las municipalidades en la mejora de sus procesos de cobranza coactiva.

Finalmente, para medir los resultados de este programa se deberían establecer metas para las mejoras de los indicadores de esfuerzo fiscal desarrollados en el capítulo V.

### *7.2.2. Implementación del Programa Nacional*

El Programa Nacional descrito se debería aplicar gradualmente, empezando con las municipalidades grandes (113). Para estas municipalidades, una buena opción es la creación del modelo de los Servicios de Administración Tributaria (SAT). Cabe mencionar que en la actualidad solo hay nueve SAT en todo el país<sup>26</sup>, por lo que existe un amplio margen para la creación de otros.

Para las municipalidades medianas (365), no es necesario crear un SAT. No obstante, los principios sobre los cuales se basa el modelo de estos entes descentralizados son perfectamente aplicables. Estos principios son:

Selección de recursos humanos, desde la jefatura, con base en el mérito.

Integración de todos los procesos de recaudación y fiscalización, incluida la unidad de catastro, en una sola unidad organizacional.

Infraestructura adecuada para la atención al contribuyente.

El mismo modelo es aplicable en las municipalidades rurales (grandes y medianas). Para ello se debe tener en cuenta lo siguiente:

- Las normas de determinación del impuesto predial consideran aspectos particulares para la determinación del valor de los terrenos; lo que falta es una mayor difusión y capacitación referidas a estas normas. En la valuación de las construcciones se aplica el mismo método de valuación de los predios urbanos.

<sup>26</sup> En las municipalidades de Lima, Trujillo, Cajamarca, Piura, Chiclayo, Ica, Huancayo, Tarapoto y Huamanga.

- Debido a la mayor extensión y menor densidad poblacional de las municipalidades rurales, el modelo organizacional debería contemplar la implementación de varias oficinas descentralizadas de atención al contribuyente.
- Finalmente, debería investigarse el desarrollo de normas particulares para la cobranza de impuestos en este tipo de municipalidades: por ejemplo, canje de impuestos por trabajo comunitario.

Para las municipalidades pequeñas, que —como se ha señalado— son la mayoría, el financiamiento proviene principalmente de transferencias, por lo que el Programa Nacional no debería incluirlas.

### 7.2.3. Rediseño del sistema de transferencias

El caso de las transferencias a los gobiernos locales es complejo. En el Anexo se hace una descripción detallada de cada rubro. En esta sección del documento nos concentramos primero en identificar los principales problemas:

- a. El sistema es algo desordenado, debido la diversidad de rubros que lo conforman. En el año 2008 se identificaron hasta 24 rubros de transferencia. La relación detallada de rubros se presenta en el cuadro 58.

**Cuadro 58**  
**Sistema de transferencias para los gobiernos locales**

Utilización	Fuente de financiamiento	Rubro
A.No condicionadas	Impuestos destinados (Impuesto de Promoción Municipal, impuesto al rodaje, impuestos aduaneros)	1. Fondo de Compensación Municipal (FONCOMÚN) 2. Participación en Renta de Aduanas 3. Casinos 4. Tragamonedas
B.Condicionadas: utilizadas principalmente en gasto corriente	Recursos ordinarios	5. Programa de Vaso de Leche 6. Comedores, alimentos por trabajo, hogares y albergues 7. Otras acciones nutricionales y asistencia solidaria (PRONAA) 8. Programa de alimentación y nutrición para el paciente con tuberculosis y familia (PANTBC) 9. Víctimas del terrorismo 10. Impuestos derogados
C.Condicionadas: utilizadas principalmente en gasto de inversión	Impuestos que gravan los recursos naturales	11. Canon minero 12. Canon hidroenergético 13. Canon y sobrecanon petrolero 14. Canon forestal 15. Canon pesquero. Derechos de pesca 16. Canon pesquero. Impuesto a la renta 17. Canon gasífero. Impuesto a la renta 18. Canon gasífero. Regalías 19. Regalía minera 20. Fondo de desarrollo de Camisea (FOCAM)
	Recursos ordinarios	21. Proyecto Transportes Rurales (PROVÍAS) 22. Infraestructura social y productiva-FONCODES 23. Participaciones. FONIPREL 24. Continuidad de inversiones (Art. 11 Ley 29142). Tesoro Público

Elaboración propia

- b. Las transferencias financiadas con impuestos que gravan los recursos naturales, destinadas a gastos de inversión, son volátiles. Además, su destino se concentra en pocos departamentos; y en cada departamento, en pocas municipalidades.
- c. Con la crisis financiera internacional, las transferencias financiadas con impuestos que gravan a los recursos naturales y el FONCOMÚN disminuyeron significativamente en el 2009 y,

al menos las primeras, disminuirán aún más en el 2010<sup>27</sup>. Cabe señalar que esta disminución no es uniforme en todas las municipalidades. Las municipalidades situadas en los departamentos productores de cobre, plomo y zinc serán las más afectadas; no así las ubicadas en los departamentos productores de oro.

<sup>27</sup> La recuperación de precios de los minerales en los meses recientes augura una recuperación de estas transferencias en el 2011.

**Cuadro 59**  
**Transferencias a los gobiernos locales agrupadas según tipo, 2004-2009**  
 (Millones de Nuevos Soles)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009 <sup>1/</sup>
A. Transferencias no condicionadas	1,913	2,185	2,545	3,008	3,537	2,068
B. Transferencias condicionadas destinadas a programas específicos de gasto corriente	783	424	425	494	518	343
C. Transferencias condicionadas destinadas principalmente a gasto de inversión	947	1,595	4,182	5,598	5,664	5,970
Financiadas con impuestos a los recursos naturales	611	1,508	2,509	5,365	5,135	3,580
Financiadas con recursos ordinarios	336	87	78	233	529	2,390
TOTAL	3,643	4,204	5,558	9,101	9,718	8,381

<sup>1/</sup> Al 8 de septiembre.  
 Fuente: SIAF-MEF  
 Elaboración propia

Para contrarrestar el problema surgido de la crisis financiera internacional el Ministerio de Economía creó en el año 2009 el rubro *apoyo extraordinario del Tesoro Público a los gobiernos locales*<sup>28</sup>. Además, se creó otro rubro: *recursos ordinarios por transferencias de partidas*<sup>29</sup>. Una tarea pendiente es evaluar qué objetivos están cumpliendo estas transferencias, qué municipalidades están recibiendo recursos por estos rubros y si las transferencias serán de naturaleza coyuntural o permanente.

El monto transferido los años 2004-2009, clasificado de acuerdo con estos tres grandes grupos, se presenta en el cuadro 59<sup>30</sup>.

Como se puede observar, las transferencias que más crecieron fueron las financiadas con impuestos a la renta y regalías de los recursos naturales, que son las de mayor volatilidad, como lo muestra su caída en el año 2009<sup>31</sup>. Además, como se señala en el capítulo VI, estas transferencias no se asignan con criterios de equidad.

En el cuadro 60 se muestra el uso que se da a las transferencias no condicionadas, en particular al FONCOMÚN, la transferencia más importante dentro de este rubro. Los datos revelan la estabilidad de los porcentajes del uso del FONCOMÚN en cada una de las partidas. Nótese que el gasto en los rubros que conforman la inversión (6-5 y

6-7) fue de casi 40% en los años 2008 y 2009.

**Cuadro 60**  
**Utilización del FONCOMÚN, 2007-2009**  
 (Estructura porcentual)

	2007	2008	2009 <sup>1/</sup>
5-1: Personal y obligaciones sociales	27.9	22.0	22.0
5-2: Obligaciones previsionales	3.5	2.3	2.3
5-3: Bienes y servicios	23.2	27.2	27.2
5-4: Otros gastos corrientes	4.5	4.4	4.4
6-5: Inversiones	34.2	36.9	36.9
6-7: Otros gastos de capital	1.8	2.9	2.9
7-8: Intereses y cargos de la deuda	0.7	0.5	0.5
7-9: Amortización de la deuda	4.1	3.8	3.8
TOTAL	100.0	100.0	100.0

<sup>1/</sup> Al 8 de septiembre.  
 Fuente: SIAF-MEF  
 Elaboración propia

A partir de esta evaluación, a continuación se establecen algunos lineamientos para mejorar el sistema de transferencias de recursos hacia los gobiernos locales.

Recomendación 1. Racionalizar y simplificar el número de rubros que conforman el sistema de transferencias a los gobiernos locales. Esta racionalización y simplificación podría seguir la agrupación de transferencias realizadas en el presente trabajo.

Recomendación 2. En particular, sistematizar las transferencias cuyo destino es el gasto de inversión. El objetivo de esta sistematización debe ser lograr la coherencia de todos los rubros de trans-

<sup>28</sup> Al 8 de septiembre se habían transferido 432 millones de soles.

<sup>29</sup> Al 8 de septiembre se habían transferido 1,538 millones de soles.

<sup>30</sup> Montos obtenidos del cuadro 18.

<sup>31</sup> Pese a que en el 2009 los datos se refieren a información al 8 de septiembre, la ley establece que la mayor parte de estas transferencias se efectúan como máximo hasta el mes de agosto.

ferencias que financian este tipo de gasto. Como hemos visto, estos rubros son las transferencias que se financian con el impuesto a la renta y las regalías de los recursos naturales, y las transferencias que se financian con recursos ordinarios (Provías, FONCODES, FONIPREL, entre otros). Al financiamiento de la inversión debería incorporarse obligatoriamente el 40% de los recursos del FONCOMÚN.

Recomendación 3. Dada la volatilidad observada en las transferencias financiadas con el impuesto a la renta y las regalías de los recursos naturales, crear un fondo de estabilización en cada gobierno local beneficiario. La actual coyuntura favorece enormemente la creación de este fondo de estabilización. Al momento de elaborar este informe, se prevé que las transferencias disminuirán en los años 2009 y 2010 y muy probablemente se recuperen a partir del 2011<sup>32</sup>, debido a que los precios de los metales han empezado a repuntar. El fondo de estabilización puede establecerse, a partir del 2010, con los recursos que excedan el monto promedio transferido a cada municipalidad en el período 2004-2009<sup>33</sup>. Los recursos del fondo de estabilización serían utilizados por las municipalidades en épocas de ‘vacas flacas’.

Recomendación 4. Distribuir las transferencias atendiendo a dos tipos de criterios: de equidad y de eficiencia.

Con base en estas recomendaciones, a continuación se establecen los lineamientos de un modelo de transferencias que financie las inversiones de los gobiernos locales. El modelo constituye solo una propuesta para la discusión.

### 7.3. Descripción del modelo

#### 1.- ¿Qué recursos conforman el Fondo de Inversión Local (FIL)?

El primer paso consiste en constituir el FIL, que agruparía todas las transferencias que actualmente financian los gastos de inversión. Así, el FIL

estaría constituido por los siguientes recursos:

- a. 40% del FONCOMÚN
- b. Canon
- c. Sobrecanon petrolero
- d. Regalías mineras
- e. FOCAM
- f. Provías
- g. FONCODES
- h. FONIPREL
- i. Otros aportes del Tesoro Público
- j. Aporte del Tesoro Público para incentivar el esfuerzo fiscal.

#### 2.- ¿Cómo determinar el monto total de los recursos del FIL?

El monto total de los recursos del FIL variaría cada año de acuerdo con las siguientes reglas:

- a. Los recursos que provienen del FONCOMÚN se determinarían de acuerdo con las normas de este fondo.
- b. Los recursos provenientes de canon, sobrecanon petrolero, regalías mineras y FOCAM se determinarían de acuerdo con sus respectivas normas. Luego, para cada rubro, se constituirían dos subcuentas: la subcuenta denominada “Fondo Ordinario”, que sería de libre disponibilidad, y la subcuenta denominada “Fondo de estabilización”. La subcuenta “Fondo Ordinario” estaría conformada por un monto equivalente al promedio de los recursos transferidos en los últimos seis años<sup>34</sup>. La subcuenta “Fondo de Estabilización”, por un monto equivalente a la diferencia entre el monto total a transferir y el monto que va al “Fondo Ordinario”. Solo los recursos de la subcuenta “Fondo Ordinario” se integrarían al FIL, a efectos del cálculo de distribución individual de recursos. Los recursos del “Fondo de Estabilización” podrían ser utilizados por cada municipalidad solo en determinadas circunstancias<sup>35</sup>.
- c. Los recursos que provienen de Provías, FON-

<sup>32</sup> Estas transferencias se efectúan con un año de rezago. Si los precios son buenos a partir de la segunda mitad del 2009, como parece ser el caso, esto implica buenos balances en el 2010 y altas transferencias en el 2011.

<sup>33</sup> El monto promedio transferido a todas las municipalidades durante este período es de 3,118 millones de soles. Cualquier exceso de este nivel iría al fondo de estabilización.

<sup>34</sup> Si en el año t el monto que se determina para un rubro es inferior al promedio, se abona el íntegro al “Fondo Ordinario” y cero al “Fondo de Estabilización”.

<sup>35</sup> Por ejemplo, solo cuando el monto determinado en un año sea inferior al promedio de los años anteriores.

CODES Y FONIPREL, y de otros aportes del Tesoro Público, los aprobaría este último, no pudiendo en ningún caso ser menores al monto transferido el año anterior más un incremento porcentual equivalente a inflación más 2%.

- d. El aporte del Tesoro Público para incentivar el esfuerzo fiscal se determinaría a partir de la recaudación de los 2 puntos porcentuales del IGV. En el primer año se aportaría el 25% de este total; en el segundo año el 50%, y así sucesivamente, hasta alcanzar en el cuarto año el 100%.

### 3.- ¿Cómo distribuir los recursos del FIL entre los gobiernos locales?

Para estimar la distribución de los recursos del FIL se procedería en dos etapas. En la primera etapa se determinan dos aportes para cada municipalidad:

Aporte 1. El monto total de los recursos del FIL, con excepción del aporte del Tesoro Público para incentivar el esfuerzo, se distribuiría utilizando los indicadores de déficit de infraestructura.

Los indicadores propuestos son:

- Número de viviendas sin alumbrado eléctrico
- Número de viviendas sin acceso a red pública de agua al interior de la vivienda
- Población rural.

Aporte 2. Aporte del Tesoro Público para incentivar el esfuerzo fiscal, que se distribuiría utilizando indicadores que midan el esfuerzo fiscal.

- Los indicadores propuestos son:
- Independencia fiscal
- Eficiencia recaudatoria de los impuestos municipales
- Eficiencia recaudatoria de las tasas y otros.

El Aporte 2 debería distribuirse entre las municipalidades con mejoras en estos indicadores. El objetivo es incentivar que en el mediano plazo las municipalidades suban de un nivel a otro, a partir de una línea de base similar a la presentada en el capítulo V.

En la segunda etapa, al Aporte 1 se le restarían los recursos del "Fondo Ordinario" de canon, sobrecanon, regalía minera y FOCAM. Si la diferencia fuese negativa, ya no se transferirían recursos adicionales. El Aporte 2 se transferiría sin ningún

descuento.

## 7.4. Simulación para el año 2008

1. El FONCOMÚN para el año 2008 fue de 3,263.3 millones de soles. Estos recursos se habrían distribuido como se muestra en el cuadro 61.

**Cuadro 61**  
**Simulación de distribución del FONCOMÚN, 2008**  
**(Millones de Nuevos Soles)**

Distribución del FONCOMÚN 2008	Montos
Gasto corriente	1,958.0
Gasto de inversión (destino FIL)	1,305.3
TOTAL	3,263.3

Fuente: SIAF-MEF  
Elaboración propia

2. Los rubros canon, sobrecanon petrolero, regalías mineras y FOCAM se habrían distribuido aplicando las reglas para constituir el "Fondo Ordinario" y el "Fondo de Estabilización", que habrían quedado constituidos como se muestra en el cuadro 62.

**Cuadro 62**  
**Simulación del fondo ordinario y fondo de estabilización, 2008**  
**(Millones de Nuevos Soles)**

	"Fondo Ordinario"	"Fondo de Estabilización"
Canon minero	1,780.4	1,546.4
Canon hidroenergético	85.4	24.4
Canon y sobrecanon petrolero	301.0	279.8
Canon forestal	2.6	1.1
Canon pesquero. Derechos de pesca	14.7	3.0
Canon pesquero. Impuesto a la renta	15.0	19.9
Canon gasífero. Impuesto a la renta	85.8	n.s.
Canon gasífero. Regalías	227.3	235.8
Regalía minera	286.2	113.3
FOCAM	65.0	47.7
TOTAL	2,863.4	2,271.3

Fuente: SIAF-MEF  
Elaboración propia

3. El FIL se habría constituido como se muestra en el cuadro 63.

**Cuadro 63**  
**Simulación de los recursos del FIL, 2008**  
**(Millones de Nuevos Soles)**

Aporte 1	4,630.4
FONCOMÚN (40%)	1,305.3
FONCODES	316.2
FONIPREL	124.2
Provías	21.2
Subtotal	1,766.9
Fondo ordinario de canon, sobrecanon petrolero, regalía minera y FOCAM	2,863.4
Aporte 2	
25% de 2 puntos porcentuales del IGV <sup>1/</sup>	664.7

<sup>1/</sup> Recaudación del IGV 2008: 25,258.3 soles

Fuente: SIAF-MEF

Elaboración propia

4. El monto global del Aporte 1, que es de 4,663.7 millones de soles, se distribuye entre todas las municipalidades de acuerdo con el índice de carencias de infraestructura. Del monto correspondiente a cada municipalidad se deducen los recursos del "Fondo Ordinario" de canon, sobrecanon petrolero, regalía minera y FOCAM, que son transferidos directamente.

El monto de las transferencias netas del FIL, junto con las del 60% del FONCOMÚN y las de los Fondos, agrupados por departamento, se presenta en el cuadro 64.

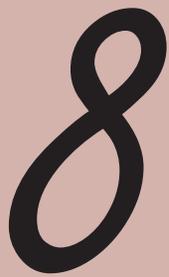
**Cuadro 64**  
**Simulación de los recursos distribuidos a las municipalidades por departamentos, 2008**  
**(Millones de Nuevos Soles)**

Departamento	FONCOMÚN (60%)	Transferencias netas del FIL. Aporte 1	Canon, sobrecanon petrolero, regalía minera y FOCAM	
			"Fondo Ordinario"	"Fondo de Estabilización"
Amazonas	44.2	125.2	0.1	0.1
Áncash	87.5	2.6	532.0	490.9
Apurímac	55.5	121.1	10.9	8.0
Arequipa	73.6	30.4	128.5	250.6
Ayacucho	80.0	155.2	27.9	32.7
Cajamarca	123.1	382.4	141.5	2.6
Callao	25.6	45.6	1.9	1.4
Cusco	150.5	63.5	405.4	328.1
Huancavelica	74.7	103.4	65.6	41.7
Huánuco	74.8	258.6	5.2	3.6
Ica	37.6	50.4	45.0	39.9
Junín	105.8	180.7	68.1	57.8
La Libertad	85.7	165.9	110.8	115.0
Lambayeque	70.5	159.1	0.0	0.0
Lima Capital	236.5	302.8	9.8	3.9
Lima Provincias	54.1	34.2	114.2	99.3
Loreto	93.1	110.4	90.6	51.3
Madre de Dios	9.3	22.4	0.5	0.1
Moquegua	10.4	0.0	228.6	21.8
Pasco	25.0	2.8	166.9	174.3
Piura	148.9	218.0	143.2	147.9
Puno	163.5	333.3	113.3	68.9
San Martín	55.1	177.2	0.4	0.2
Tacna	17.7	0.0	369.5	235.6
Tumbes	15.1	4.1	35.0	53.6
Ucayali	40.2	49.8	48.7	42.0
TOTAL	1,958.0	3,098.9 <sup>1/</sup>	2,863.4	2,271.3

<sup>1/</sup> Este monto excede el subtotal del aporte 1 (1,766.9 millones de soles) debido a que, al restar de los montos del Fondo de Inversión Local los montos del Fondo Ordinario, los montos negativos se consideran como "cero"

Fuente: SIAF-MEF

Elaboración propia



## **Resumen de cambios legales requeridos para implementar la propuesta**



## 8. Resumen de cambios legales requeridos para implementar la propuesta

Los cambios que se proponen en este documento implican cambios en la legislación actual. Las principales leyes que norman la descentralización son:

- Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización, Ley 27680
- La Ley de Bases de la Descentralización (27783)
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (27867)
- Ley Orgánica de Municipalidades (27972)
- Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales (28273)
- Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada (28059)
- Ley de Tributación Municipal (Decreto Legislativo 776)
- Ley de Descentralización Fiscal (Decreto Legislativo 955)
- Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (27245)
- Ley que modifica la Ley 27245 de Prudencia y Transparencia Fiscal (27958) y la denomina Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal
- Texto Único Ordenado de la Ley 27245, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (Decreto Supremo 066-2009-EF)
- Diferentes leyes presupuestales.

Las propuestas que estamos presentando implican en algunos casos modificaciones de estas normas. Esto plantea dos caminos: el primero es analizar si el cambio es en una Ley común o si es una Ley Orgánica; la diferencia es que las modificaciones de una Ley común implican la votación en el Congreso una sola vez y se requiere la mayoría simple de los parlamentarios presentes al momento de la votación. Para modificar una ley orgánica (como las Leyes de Bases y Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades) se requiere la votación dos veces seguidas y obtener mayoría calificada (61 votos).

### 8.1. Costeo de transferencias

En el caso particular de la metodología de costeo se requiere solamente la promulgación de una directiva de presupuesto (potestad de la Dirección Nacional de Presupuesto), en donde se incorpore la metodología ABC para la identificación de los recursos asociados a cada competencia. En la actualidad hay una directiva vigente que encarga a los sectores

hacer el cálculo, pero no brinda ninguna pauta metodológica

Si el camino pasa por modificar la estructura funcional programática del presupuesto, la vía es un decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, conforme lo establece la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Esto implica disminuir la discrecionalidad de la DNPP y un debate con los titulares de los pliegos que se vieran afectados. En todo caso, el mandato para realizar los estudios y propuesta de modificación se haría internamente.

## 8.2. Modificación de las reglas fiscales

En el caso de las reglas fiscales, la eliminación propuesta implica modificaciones a la Ley de Descentralización Fiscal en lo referido a la eliminación del requisito que sostiene que la deuda de corto plazo no puede superar un doceavo de los ingresos corrientes.

En cuanto a la regla de crecimiento del gasto, no queda claro si la última modificación (que restringe a 4% el crecimiento del gasto de consumo en vez del gasto no financiero) se aplica todos los niveles de gobierno o solo al nivel nacional. En el Texto Único Ordenado de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal no se hace mención explícita a los gobiernos regionales y locales. Por ello, las variaciones a esta regla para hacerla extensiva a los gobiernos subnacionales deben pasar por modificaciones a esta ley, que podrían ser iniciativas del Ministerio de Economía y Finanzas o del Congreso de la República.

En este caso debemos tomar en cuenta que los cambios propuestos implica un fuerte trabajo de incidencia a nivel de los tomadores de decisiones. Ello implica reuniones con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Comisión del Congreso. Además debe tomarse en cuenta que existen otras propuestas en discusión, sobre todo las que viene desarrollando el MEF con apoyo de la Corporación Andina de Fomento y que serán la base de la propuesta que se formule.

## 8.3. Propuesta de descentralización fiscal

La propuesta implica modificar y/o aprobar las normas que se mencionan a continuación.

### 8.3.1. Ley de Descentralización Fiscal (Decreto Legislativo 955)

Los cambios más importantes en la Ley de Descentralización Fiscal son los siguientes:

- a. Modificación de los artículos 8 y 9, referidos a las etapas de la asignación de ingresos a los gobiernos regionales, variando la segunda etapa, que sería la de asignación de ingresos a partir del Fondo de Coparticipación Regional.
- b. Modificación de todo el Subcapítulo IV de la segunda etapa (artículos 15 al 22), por los artículos que regulan la determinación del Fondo de Coparticipación Regional, la creación de los subfondos y la distribución de los recursos de los subfondos entre gobiernos regionales.

Asimismo, inclusión, en este subcapítulo, de las reglas que regulan el ajuste de los recursos del subfondo de inversión, para hacerlo consistente con los recursos del canon.

- c. Inclusión de un nuevo capítulo que regule las transferencias a los gobiernos locales, que establezca principalmente:
  - La creación del Fondo de Inversión Local y sus fuentes de financiamiento
  - La determinación de los recursos del Fondo de Inversión Local
  - La distribución de los recursos del Fondo de Inversión Local entre los gobiernos locales.

### 8.3.2. Ley De Tributación Municipal (Decreto Legislativo 776)

- a. Modificación del Capítulo I del Título II de la Ley de Tributación Municipal, referido al Impuesto Predial. Incluir las facultades de las municipalidades para establecer dentro de ciertos límites —mínimo y máximo— las alícuotas del impuesto predial. Asimismo, incluir una disposición transitoria que obligue al Ministerio de Vivienda y Construcción a reajustar gradualmente los valores de los terrenos y los valores unitarios de construcción para acercarlos al valor de mercado.

- b. Modificación del Capítulo III del Título II de la Ley de Tributación Municipal, referido al Impuesto al Patrimonio Vehicular. Específicamente, modificar el artículo 30, en el sentido de ampliar la antigüedad de los vehículos, automóviles, camionetas, *stations wagons*, camiones, buses y ómnibus gravados.
- c. Modificación del Capítulo II del Título III de la Ley de Tributación Municipal, referido a las Tasas. Específicamente, modificar los artículos 69-73, para adecuar la regulación de tasas por servicios públicos y servicios administrativos a las reglas de armonización que establezca el gobierno central, tales como el menú de modelos de esquemas tarifarios para cada tipo de servicio.
- d. Incorporación de un título completo que cree el Programa Nacional de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales, declarando prioritaria su implementación y estableciendo sus fuentes de financiamiento y las entidades responsables.

### *8.3.3. Ley que crea el Fondo de Estabilización de canon, sobrecanon petrolero, regalías mineras y FOCAM*

Las transferencias de canon, sobrecanon petrolero, regalías mineras y FOCAM se abonarán a cada gobierno local de acuerdo con las normas de su respectiva ley de creación.

La ley que se proponga deberá establecer la creación de dos subcuentas en cada gobierno local. La primera subcuenta se denominará "Fondo Ordinario", y a ella se abonará el promedio de las transferencias de los últimos seis años sin contar el año actual, o el monto de la transferencia correspondiente al año actual, el que sea menor. La segunda subcuenta se denominará "Fondo de Estabilización", y a ella se abonará la diferencia entre la transferencia total correspondiente al año actual y el monto abonado en el "Fondo Ordinario".

Asimismo, la ley deberá establecer las condiciones en las que el gobierno local podrá utilizar los recursos del "Fondo de Estabilización".



**Anexos**  
**Descripción de los**  
**regímenes actuales de**  
**transferencias**



## Anexos

# Descripción de los regímenes actuales de transferencias

### a) Canon y sobrecanon

La primera aparición del canon como un ingreso subnacional que responde al concepto de derecho de compensación por la explotación de un recurso natural se dio en el gobierno militar de la década de 1970. Se aplicó a la explotación del petróleo mediante un decreto legislativo que establecía un porcentaje fijo del 10% *ad valorem* sobre la producción total para el departamento de Loreto durante diez años<sup>36</sup>. Posteriormente se dieron una serie de normas que modificaban y complementaban la norma anterior, hasta que en 1982, luego de la desagregación del departamento de Loreto y el nacimiento del departamento de Ucayali, se estableció, en un artículo de la Ley de Presupuesto de ese mismo año<sup>37</sup>, la creación del sobrecanon petrolero como forma de otorgar ingresos al nuevo departamento por concepto de la explotación de petróleo<sup>38</sup>.

Posteriormente, con la Ley 23538 de ese mismo año, se declararon los ingresos por canon petrolero para el departamento de Loreto como ingreso propio e intangible del departamento, y se prolongó su existencia hasta el agotamiento del recurso. Esta norma se extendió al año siguiente para los departamentos de Piura y Tumbes, para obtener mayores recursos debido al estado de emergencia ocasionado por la aparición del Fenómeno de El Niño<sup>39</sup>. De esta manera, con tales normas se establece una estructura fiscal subnacional provista de ingresos supuestamente propios para los departamentos. Así también, con esta ley se define la distribución de los ingresos por este concepto entre los diferentes niveles de gobierno: 40% a las municipalidades y 60% para el gobierno regional cuando éstos se conformaran; mientras tanto, este ingreso sería destinado al gobierno nacional.

Con la Constitución Política de 1993 se constituyó el canon como herramienta que determina la participación de los gobiernos subnacionales en el presupuesto nacional; sin embargo, restablece este ingreso como transferencia del gobierno central a los gobiernos subnacionales, despojándolo de su condición de recurso propio. El artículo 77.º establece que: “[...] corresponde a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del impuesto a la rentas percibi-

<sup>36</sup> Decreto Legislativo 21678 publicado el 11 de noviembre de 1976.

<sup>37</sup> Art. 161.º de la Ley de Presupuesto para el año 1982, Ley 23350.

<sup>38</sup> La tasa por concepto de sobrecanon ascendía a 2.5% del valor de la producción petrolera de la selva.

<sup>39</sup> Ley 23630 del 16 de junio de 1983. Dado que Tumbes no contaba con producción de petróleo, se creó el sobrecanon en el año 1984.

do por la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon [...].”

Posteriormente, en una reforma constitucional publicada el 13 de junio de 1995<sup>40</sup>, se restableció la fuente del ingreso por canon, considerándose todos los ingresos y rentas que reciba el Estado por la explotación privada del recurso natural: “[...] corresponde a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada de los ingresos y rentas obtenidas por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon [...].” (cursivas nuestras).

A partir de esta medida, que establece los ingresos por canon como recursos orientados al departamento donde se ubica el recurso natural, se abre paso a la sectorialización de este tipo de ingreso para los diferentes recursos naturales, determinada en la posterior promulgación de la Ley del Canon en el año 1997. Con la publicación de la Ley de Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales se extendió la valorización de los recursos naturales con potencial de aprovechamiento para la explotación, otorgándole así los derechos de propiedad a los respectivos departamentos donde se encuentra el recurso y su respectiva retribución por la explotación.

Finalmente, es en el 2001 cuando se establece la legislación sobre la distribución y naturaleza de este recurso, con la Ley del Canon, Ley 27506, que determina los recursos naturales que generarían un ingreso por la explotación; asimismo, se regula la constitución y la distribución para que vayan en línea con los objetivos de favorecer a las zonas perjudicadas por la explotación del recurso.

En la Ley del Canon se definen los diferentes tipos de canon existentes en la actualidad: canon minero, canon petrolero, canon gasífero, canon hidroenergético, canon forestal y canon pesquero, así como la constitución de sus ingresos.

La norma vigente establece el 50% del total de los ingresos y rentas que se paguen por la explotación de todas estas actividades, siguiendo con lo determinado en el Artículo 77.º de la Constitución, a excepción del canon petrolero, que mantiene su composición y distribución anterior. Asimismo, se establece una distribución para todos los demás, con excepción del petrolero, cuya distribución es

la misma establecida en la Ley 23538. La distribución sería la siguiente:

- El 20% del total recaudado para las municipalidades de la provincia o provincias en donde se encuentre localizado el recurso explotable.
- El 60% del total recaudado para las municipalidades provinciales y distritales en donde se encuentre localizado el recurso explotable.
- El 20% del total recaudado para los gobiernos regionales en cuyo territorio se encuentre localizado el recurso explotable.

Sin embargo, esta distribución se modificó con dos normas posteriores publicadas en septiembre del 2003 y en agosto del 2004 respectivamente. En la primera, la Ley 28077, se modifican diversos artículos de la Ley del Canon<sup>41</sup>, entre ellos los referidos a la distribución de los recursos; pero es con la segunda norma, publicada en agosto del 2004, vigente hasta el momento, que se modifica nuevamente la distribución de los recursos por canon. La distribución vigente es la siguiente:

- El 10% del total del canon para los gobiernos locales de la municipalidad o municipalidades donde se encuentre localizado el recurso explotable.
- El 25% del total del canon para los gobiernos locales de las municipalidades provinciales y distritales donde se encuentre localizado el recurso explotable.
- El 40% del total del canon para los gobiernos locales del departamento o departamentos de las regiones donde se encuentra el recurso natural.
- El 25% del total del canon para los gobiernos regionales donde se explota el recurso natural.

Asimismo, se han promulgado normas que modifican o especifican algunos detalles respecto a la distribución. Éstas, junto con las constantes modificaciones de la Ley del Canon y la propia naturaleza volátil del recurso, han generado cierta incertidumbre en las autoridades subnacionales.

<sup>40</sup> Ley 26472 de Reforma Constitucional.

<sup>41</sup> Uno de los objetivos primordiales de esta norma era modificar los criterios de distribución de los ingresos por canon reemplazando el criterio de densidad poblacional por indicadores de pobreza y de población relacionados con la satisfacción de las necesidades básicas, así como con la infraestructura territorial.

Un factor adicional es que con la última modificación de la fórmula de reparto del canon el criterio se establece en función de las necesidades básicas insatisfechas, diferente al criterio de densidad poblacional antes aplicado, que ocasionaba que las zonas altamente pobladas —donde por lo general no se encuentran los yacimientos mineros, por ejemplo— recibieran más dinero que aquellas que estaban más cerca de la zona de explotación. Esto ha dado lugar a una redistribución de

los recursos desde las zonas altamente pobladas hacia las más pobres.

Según los datos consignados por el portal de transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas, los montos del canon han ido incrementándose. Más aún con el incremento de los precios de los minerales en los últimos años, lo que ha generado un incremento exponencial de los ingresos por canon (véase el cuadro 1A).

**Cuadro 1A**  
**Transferencia por canon para todos los niveles de gobierno, 2005-2008**  
**(Nuevos Soles)**

	2005	2006	2007	2008
Canon forestal	883,874.99	6,528,497.16	7,297,722.81	4,944,975.04
Canon gasífero	301,931,173.96	393,870,496.27	603,812,945.16	674,255,555.57
Canon hidroenergético	112,619,269.16	127,631,249.12	152,715,886.23	144,314,898.47
Canon minero	888,122,045.57	1,746,377,885.07	5,157,002,503.81	4,323,155,981.74
Canon pesquero	29,030,100.28	49,517,399.81	46,999,991.81	70,136,771.31
Canon y sobre canon petrolero	537,063,702.72	663,389,597.78	684,904,171.59	825,480,299.05
<b>TOTAL</b>	<b>1,869,650,166.68</b>	<b>2,987,315,125.21</b>	<b>6,652,733,221.41</b>	<b>6,042,288,481.18</b>

Fuente: SIAF, Transferencias-MEF  
Elaboración propia

Para el 2008 se tiene que la transferencia de los recursos por canon para cada nivel de gobierno

viene dada como se muestra en el cuadro 2A.

**Cuadro 2A**  
**Transferencias de canon, 2008**  
**(Nuevos Soles)**

Recurso	Nacional	Regional	Local	Total
Canon forestal		1,236,243.76	3,708,731.28	4,944,975.04
Canon gasífero	0	125,308,795.14	548,946,760.43	674,255,555.57
Canon hidroenergético		34,577,867.39	109,737,031.08	144,314,898.47
Canon minero		996,400,066.03	3,326,755,915.71	4,323,155,981.74
Canon pesquero		17,534,192.78	52,602,578.53	70,136,771.31
Canon y sobre canon petrolero	40,399,573.88	204,376,526.55	580,704,198.62	825,480,299.05
<b>TOTAL</b>	<b>40,399,573.88</b>	<b>1,379,433,691.65</b>	<b>4,622,455,215.65</b>	<b>6,042,288,481.18</b>

Fuente: SIAF, Transferencias-MEF  
Elaboración propia

## b) El Fondo de Compensación Municipal

El Fondo de Compensación Municipal (FONCO-MÚN), creado por la Constitución Política de 1993 y reglamentado por el Decreto Legislativo 776 de

1994, reemplaza la asignación discrecional del Impuesto de Promoción Municipal por un sistema basado en fórmulas administrado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). De este modo se logró reducir la discrecionalidad en la asigna-

ción de los recursos y se simplificó la estructura al agrupar diferentes impuestos en un solo rubro.

De acuerdo con la ley, el FONCOMÚN está formado por los rendimientos del impuesto de promoción municipal (IPM)<sup>42</sup>, aproximadamente en un 94%; impuesto al rodaje, 6%; e impuesto a las embarcaciones de recreo, 0.13%. En la práctica, el FONCOMÚN se financia principalmente con la recaudación del IPM, que puede ser entendido como un porcentaje de la recaudación del impuesto general a las ventas. Conviene recalcar que las municipalidades no tienen capacidad para afectar ni la tasa ni la base de los impuestos que conforman el FONCOMÚN.

Al inicio, el uso del FONCOMÚN estaba totalmente condicionado a gastos de capital. No obstante, luego de un proceso de negociación y presión de índole política, se fue reduciendo el grado de condicionalidad a 80% y luego a 70%. A partir del 2003 se convirtió en una transferencia de libre disponibilidad<sup>43</sup>. Sin embargo, en la práctica, el grado de control que poseen los municipios es bastante reducido. Algunos estimados señalan que solamente alrededor del 6% de los municipios ha sido auditado o recibió algún tipo de supervisión.

En este entorno, se entiende que la condicionalidad de la transferencia no se haya cumplido. Se estima que en años anteriores se logró utilizar el 70% del fondo en gastos de capital; más aún, se observó una caída de este ratio, mientras que se ha venido incrementando el uso del recurso en amortizaciones y pago de intereses. Esto pone de manifiesto el uso extendido del FONCOMÚN como garantía para obtener préstamos, principalmente del Banco de la Nación. Esta práctica es conocida como "adelanto del FONCOMÚN" y ha permitido a los alcaldes acceder a créditos aunque comprometiendo sus futuros ingresos por concepto de FONCOMÚN.

De acuerdo con el Decreto Legislativo 776, la distribución del FONCOMÚN se debía realizar preferentemente en municipios de zonas rurales y urbano-marginales, teniendo en consideración criterios de población, pobreza, desarrollo urbano,

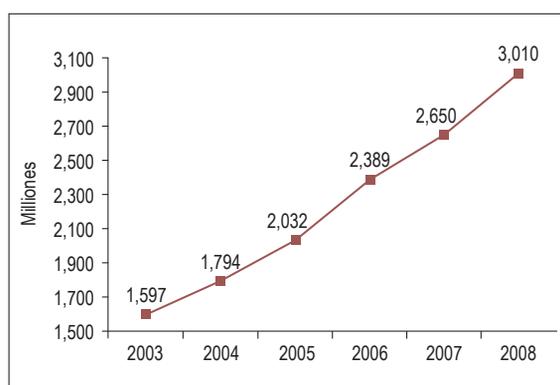
violencia y recursos naturales. Sobre esta base, el Ministerio de Economía y Finanzas definió una fórmula de asignación basada en indicadores de población y mortalidad infantil, favoreciendo a los municipios rurales. De acuerdo con esta metodología, el cálculo de los índices de distribución de los recursos del FONCOMÚN se realiza en dos etapas. Primero se distribuye a nivel provincial, de acuerdo con la población y la mortalidad infantil; del total asignado a la provincia, el 20% se asigna a la municipalidad provincial.

En segundo lugar, el 80% restante se distribuye a nivel distrital, tomando en cuenta las necesidades básicas insatisfechas para el caso de Lima y Callao; para el resto, se toma en cuenta el nivel de ruralidad y se favorece a las zonas más rurales.

No obstante, la aplicación de los criterios anteriores es relativa. Desde un inicio se observó que la aplicación de la fórmula de distribución podía resultar en montos de FONCOMÚN muy reducidos para los municipios más pequeños. A fines de 1997 se estableció que ningún municipio debía percibir menos de 4 UIT por concepto de FONCOMÚN<sup>44</sup>. Para el año 2002, el monto mínimo había sido incrementado a 8 UIT<sup>45</sup>.

Como se aprecia en el gráfico 1A, el monto del FONCOMÚN ha ido incrementándose año a año.

Gráfico 1A  
Evolución de transferencia por  
FONCOMÚN



Fuente: SIAF-MEF  
Elaboración propia

<sup>42</sup> Debe mencionarse que la tasa de este impuesto de promoción municipal es de 2% sobre todas las ventas de bienes y servicios. Sumado a la tasa del impuesto general a las ventas (IGV) del 17% nos da el total del 19% que generalmente pagamos cuando compramos un bien o servicio.

<sup>43</sup> Esta modificación se aprobó en enero del 2002 con la Ley 27630, pero entró en vigencia a partir del ejercicio presupuestal 2003.

<sup>44</sup> Ley 26891.

<sup>45</sup> Ley 27616. Asimismo, la nueva Ley Orgánica de Municipalidad (Ley 27972) ratificada que hasta la promulgación de la Ley de Descentralización Fiscal, el monto mínimo asignado por concepto de FONCOMÚN no deberá ser inferior a 8 UIT.

Como sabemos, el FONCOMÚN obtiene sus ingresos casi en un 95% del impuesto de promoción municipal. Esta fuente de ingreso ha venido creciendo en los últimos años a causa de medidas administrativas de la SUNAT, así como al crecimiento de la actividad económica. Debido a las cifras, las autoridades locales están sintiendo que año a año estos montos se incrementan y pueden entender que esta tendencia seguirá con el tiempo. Éste es un punto sobre el cual se debe llamar la atención, dado que la naturaleza de esta transferencia la hace dependiente de la actividad económica.

Pueden existir períodos durante los cuales los recursos que se obtengan por esta fuente se vean reducidos a causa de factores macroeconómicos externos que escapan al control de las autoridades económicas. Esto es importante porque el gobierno viene sosteniendo que los montos de las transferencias a los gobiernos locales han aumentado en los últimos años —lo cual es cierto—, pero no dice que tal tendencia se puede revertir en cualquier momento, y esto puede generar problemas.

En el caso del canon observamos una dinámica similar. Por ejemplo, como se mencionó en el tema del canon minero, las cotizaciones favorables de los minerales y la puesta en operación de nuevos proyectos mineros han ocasionado los incrementos observados en los últimos años. Sin embargo, los montos de esta transferencia también pueden sufrir variaciones, como las últimas observadas como consecuencia de la crisis internacional y la consecuente caída del precio de los minerales. Uno de los comportamientos habituales en el sector minero peruano es que, ante una caída de los precios, la producción aumenta para cubrir algún determinado nivel de ingresos o ganancias mínimas; pero eso no necesariamente se traslada a ganancias extraordinarias que generen grandes montos de recaudación vía el impuesto a la renta<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Debe mencionarse que adicionalmente al canon se han establecido regalías mineras. Al aprobarse el reglamento de las regalías mineras se estableció que están básicamente orientadas a los gobiernos locales y se espera que se constituyan en fuentes adicionales a las transferencias.

### c) Participación en Renta de Aduanas

La participación en Renta de Aduanas (PRA) se origina con el 2% de las rentas recaudadas por cada una de las aduanas marítimas, aéreas, postales, fluviales, lacustres y terrestres. Se asignó originariamente solo a los gobiernos locales (municipios distritales y provinciales), pero luego se extendió al Gobierno Regional de la Provincia del Callao<sup>47</sup>. Cada provincia participa solo de lo recaudado dentro de su jurisdicción.

La PRA representa una coparticipación de un impuesto (en este caso el arancel) y no está condicionada, salvo en el caso del Callao, en donde parte de la transferencia se utiliza para crear un fondo educativo. De modo similar al caso del canon, aunque no ha existido una norma que condicione su uso en los gobiernos locales, en la práctica la mayor parte de la Renta de Aduanas ha sido utilizada para financiar gastos de capital.

Se pueden identificar dos regímenes de distribución: el de la Provincia Constitucional del Callao y el del resto de provincias.

En el caso de la Provincia Constitucional del Callao, la PRA se entrega a su Gobierno Regional, que puede disponer libremente del 50%. El resto se transfiere a los municipios de la provincia (50%) y se destina a un fondo educativo destinado a proyectos específicos, incentivos a los maestros y obras de infraestructura en el Callao.

En el resto de las provincias, el PRA se distribuye de la siguiente manera:

- 50% proporcional al número de órganos de gobierno local de cada distrito.
- 40% proporcional a la población total de cada distrito
- 10 % proporcional a la extensión del distrito.

Los recursos son entregados mensualmente por Aduanas a las municipalidades distritales. Las agencias de Aduanas depositan diariamente el monto correspondiente al 2% de su recaudación. En adelante, la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del MEF define, de acuerdo con los índices aprobados, cuánto recibe cada

---

<sup>47</sup> Ley 27613.

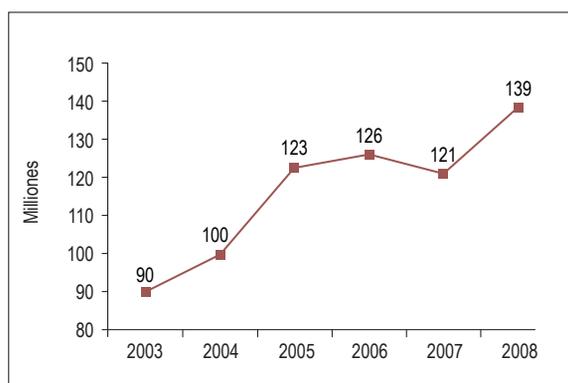
distrito. Una vez aprobada la distribución, Aduanas deposita el dinero en las cuentas de los municipios respectivos

Debido al incremento del comercio exterior en los últimos años, los montos por esta transferencia se han venido acrecentando (véase el gráfico 2A). Esto fue más notorio en el año 2003, cuando el 50% de los recursos fueron a los gobiernos locales distritales de la Provincia Constitucional del Callao e impactaron notoriamente en sus finanzas.

Este fuerte incremento nos lleva a pensar que las municipalidades de esas jurisdicciones cuentan con muchos más recursos que en los años previos, y por ello pueden realizar mayores obras de infraestructura; pero, de nuevo, se debe destacar que los montos dependen del volumen de importaciones que ingresan por las aduanas del país y que éstos se pueden ver disminuidos en cualquier momento.

Uno de los temas vinculados a lo anterior se refiere al hecho de que, ante la probable firma de tratados de libre comercio, los ingresos por aranceles se pueden ver afectados negativamente, lo cual impactará sobre los ingresos de estas municipalidades.

**Gráfico 2A**  
**Evolución de la transferencia de participación en la Renta de Aduanas (Millones de Nuevos Soles)**



Fuente: SIAF-MEF  
Elaboración propia

#### d) Vaso de Leche

Este programa, creado en 1985 mediante la Ley 24509, tiene como objetivo proveer apoyo en la alimentación a niños de entre 0 y 13 años, a ma-

dres gestantes y, en la medida de lo posible, a ancianos y enfermos de tuberculosis<sup>48</sup>.

Los recursos que conforman al fondo del Vaso de Leche no están ligados a ninguna fuente específica; provienen del Presupuesto Nacional y se programan anualmente<sup>49</sup>. Sin embargo, están sujetos a una regla de crecimiento: el valor del fondo y el monto asignado a cada municipio debe ser igual o mayor que el del año anterior.

Actualmente, el fondo del Vaso de Leche se distribuye a los municipios distritales, que son a su vez los encargados de distribuirlos a sus comités de Vaso de Leche. Solo se puede utilizar para financiar el valor de la ración alimenticia; el costo de los demás insumos y los costos de operación son cubiertos por los recursos directamente recaudados, por el municipio o con donaciones.

Hasta 1996 no existía un claro mecanismo de asignación, y se terminó otorgando demasiados recursos a las provincias de Lima y Callao. Al momento de definirse los índices de distribución, era necesario reducir la asignación de estas provincias; pero políticamente no era factible, por lo cual se aseguró que su asignación no fuera menor que la del año anterior<sup>50</sup>. Solo se aplica el mecanismo de distribución a los incrementos del presupuesto del fondo y se distribuye entre los distritos con baja cobertura.

En primer lugar, se identifican los distritos con baja cobertura. Para determinar el nivel de cobertura se transforma el valor de la asignación en número de raciones, asumiendo un costo promedio de ración. Este número se divide por el tamaño estimado de la población objetivo. Los distritos con cobertura menor a 56.4% tienen acceso a los incrementos del fondo, mientras que los que poseen una cobertura mayor o igual a 56.4% mantienen el mismo valor de la asignación que el año anterior.

Luego, sobre este universo de distritos se distribuye el incremento del presupuesto del fondo del Vaso de Leche utilizando un índice de distribución que considera la siguiente información:

<sup>48</sup> El apoyo alimentario consiste en la entrega de 250 cc de leche o alimento equivalente.

<sup>49</sup> De acuerdo a ley, también se incluyen en este fondo los aportes de las propias municipalidades y las donaciones de cooperantes internacionales.

<sup>50</sup> Por esta razón, desde 1996, Lima y Callao reciben la misma asignación.

- Niños de entre 0-6 años
- Madres gestantes (estimado usando tasa de natalidad bruta)
- Ancianos (65 años a más)
- Niños de 7 a 13 años
- Afectados por tuberculosis
- Índice de pobreza.

El mecanismo de asignación y financiamiento del Programa del Vaso de Leche no considera explícitamente el número de usuarios potenciales o efectivos, salvo para asignar los incrementos, con lo cual se generan deficiencias en la prestación del servicio. Sin embargo, la aplicación del mecanismo de asignación sobre la base del índice de distribución implicaría reducir significativamente los montos transferidos a los distritos de Lima y Callao, algo que resulta políticamente costoso<sup>51</sup>.

Este programa ha estado sujeto a ciertas críticas en su funcionamiento. Según una serie de estudios, en el camino existen filtraciones que impiden que los recursos lleguen efectivamente a los grupos objetivo. Según Vásquez (2005), los indicadores de filtración y subcobertura superaban en muchos casos el 40% (Lima, Tacna, Tumbes y Madre de Dios, entre otros), mientras que la subcobertura (entendida como población que no goza del servicio pero se encuentra en la población objetivo) superó el 68%.

Por ello, se requiere que este programa alimentario funcione en conjunto con otros programas nutricionales que lleva a cabo el gobierno nacional, para darle una mayor racionalidad al uso de los recursos. En el año 2003 hubo el intento de realizar esta coordinación, pero fracasó por razones políticas<sup>52</sup>. Una ventaja de este tipo de transferencias es que son independientes del ciclo económico y su monto va en ascenso cada año, en función del mayor grupo objetivo y la disponibilidad presupuestal.

<sup>51</sup> Una primera aproximación sugiere que para reducir la brecha sería necesario disminuir en más de 10% la asignación a Lima y Callao.

<sup>52</sup> En el año 2003 se empezó a discutir un proyecto de Ley llamado de Transferencias Programáticas que incluía al programa de vaso de Leche dentro de los programas nutricionales, pero eso llevó a la confusión por parte de los comités de vaso de leche que los recursos de este programa volverían al gobierno central. Las subsiguientes protestas hicieron que el proyecto se archivara

## e) Regalías mineras

Una regalía minera es el monto que el concesionario de un yacimiento minero paga al Estado por la explotación de los recursos. La legislación establece que el destino de los recursos obtenidos por esta regalía es exclusivo para los gobiernos locales. A partir del 2005, se convirtieron en nuevos ingresos para las municipalidades.

Esta Ley de Regalías determina pagos en función de las siguientes consideraciones:

- La regalía minera será pagada sobre el valor del concentrado o su equivalente, de acuerdo con los precios internacionales de los metales.

La tasa se determina de acuerdo con los siguientes rangos del valor de producción:

- Hasta 60 millones de dólares anuales: 1%
- Exceso entre 60 y 120 millones de dólares anuales: 2%
- Exceso de 120 millones de dólares anuales: 3%
- Para el caso de los minerales cuyos precios no tengan una cotización internacional, el pago propuesto es de 1% del componente minero<sup>53</sup>.

La ley también menciona que la recaudación y administración de estos pagos está a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, también encargado de establecer las formas y condiciones del pago que realicen las empresas mineras. La distribución de los recursos, modificada el 2004 por la Ley 28323, sigue la asignación que se muestra en el cuadro 3A.

La Ley de Regalías establece también el uso que se le debe dar a los recursos obtenidos por esta vía. En este sentido, establece que todos los recursos destinados a los gobiernos regionales y locales deben orientarse exclusivamente a gastos en obras de infraestructura que puedan articular el sector minero al desarrollo de los territorios donde se encuentran ubicados los yacimientos.

<sup>53</sup> En el caso de pequeña minería y la minería artesanal la tasa será de 0%.

**Cuadro 3A**  
**Criterios de distribución de las regalías**  
**mineras**

%	Beneficiarios	
20%	Gobiernos locales del distrito o distritos donde se explota, de los cuales el 50% será invertido en las comunidades donde se explota el recurso natural	Nivel local
20%	Gobiernos locales de la provincia o provincias donde se explota el recurso natural	Nivel local
40%	Municipalidades provinciales y distritales del departamento o departamentos donde se encuentra ubicado el recurso natural	Nivel local
15%	Gobierno regional donde se encuentra ubicado el recurso natural	Nivel regional
5%	Universidades nacionales de los departamentos donde se ubique el recurso	Institución

Elaboración propia

Adicionalmente, se especifica que el 50% de los recursos distribuidos entre los distritos y provincias donde está ubicada la explotación del recurso natural (20% del total) debe invertirse en las comunidades directamente impactadas por la actividad minera.

En el caso de los recursos destinados a las universidades nacionales, se establece que deben ser orientados exclusivamente a investigaciones científicas y tecnológicas relacionadas con el sector minero.

### f) Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM)

Con la Ley 28451 se crea el Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM), básicamente un fondo destinado al desarrollo de los departamentos donde se encuentran los principales ductos que extraen el insumo gasífero para la producción de gas. La finalidad de este fondo es destinar mayores recursos a las comunidades aledañas a la explotación del bien, para preservar el medio ambiente.

El recurso proviene del 25% de las regalías provenientes de los lotes 88 y 56, después de efectuado el pago del canon gasífero y otras deducciones.

La distribución del FOCAM se destina básicamente a los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Ica y Lima, exceptuando Lima Metropolitana, según los siguientes criterios:

- 30% para los gobiernos regionales, según criterios de población y necesidades básicas insatisfechas, y la longitud de los ductos existentes
- 30% para las municipalidades provinciales, según criterios de población y necesidades básicas insatisfechas en cada provincia
- 15% para las municipalidades distritales por donde pasan los ductos, según criterios población y necesidades básicas insatisfechas en cada distrito, y la longitud de los ductos
- 15% para las demás municipalidades distritales, según los mismos criterios anteriores de población y necesidades básicas insatisfechas
- 10%, en partes iguales, para las universidades públicas.

Asimismo, cabe señalar que los gobiernos regionales y locales que se benefician de este fondo deben destinar este recurso únicamente al financiamiento de proyectos de inversión pública, formulación de estudios de preinversión, capacitación y asistencia técnica y/o preservación del medio ambiente y la ecología.

### *Una evaluación preliminar del sistema de transferencias*

Como se desprende del análisis realizado, en el Perú los ingresos de los gobiernos regionales y locales tienen una fuerte dependencia de las transferencias intergubernamentales. Si sumamos el canon a lo que presupuestalmente se considera como transferencias, que está incluido en las llamadas *rentas de propiedad*, tendremos que éstas representan el 50% de los ingresos de las municipalidades y más del 13% de los ingresos de los gobiernos regionales.

El incremento considerable de las transferencias, debe llevar a considerar diversos aspectos. El primero de ellos se refiere a que no se está controlando el destino de las mismas por parte de los gobiernos subnacionales. El Sistema Nacional de Inversión Pública, por donde debe pasar la mayoría de proyectos que llevan a cabo las municipa-

lidades, aún no cuenta con resultados acerca de la calidad del gasto de inversión. Por otro lado, desde el año 2003 el FONCOMÚN es de libre disponibilidad y no se sabe a ciencia cierta cuánto están destinando las municipalidades a gasto de inversión y cuánto a gasto corriente. Como ya se mencionó, existe muy poco control por parte de las instancias encargadas de supervisar el uso de estos recursos y, por tanto, es necesario desarrollar todo un sistema de monitoreo del gasto público a nivel subnacional.

Un avance importante en este aspecto es la puesta en acción del Sistema Integrado de Administración Financiera para Gobiernos Locales (SIAF-GL), que permite tener mayores grados de transparencia en el manejo de las finanzas públicas locales, pudiendo realizar consultas en línea para apreciar el grado de ejecución presupuestal.

Otro punto importante a discutir es que el sistema de transferencias peruano no da ningún incentivo al esfuerzo fiscal para el caso de los gobiernos locales. La excesiva dependencia de las transferencias por parte de los gobiernos locales debe llevar a formular mecanismos para fortalecer los ingresos propios mediante incentivos y capacitación para explotar sus bases tributarias. Esta tarea es de especial importancia para desarrollar la responsabilidad fiscal del nivel de gobierno mencionado. Solo en la medida en que puedan incrementar sus recursos propios, vía mecanismos eficientes de recaudación, se podrá lograr el objetivo de asegurar la sostenibilidad fiscal de las municipalidades. Así se evitarán situaciones en las cuales el gobierno nacional deba intervenir mediante la transferencia de mayores recursos, lo cual puede generar cargas adicionales que el Presupuesto de la República no está en condiciones de enfrentar, debido a las demandas de todos los sectores que se aprecia en la actualidad. La existencia, entonces, del sistema de transferencias, llevaría al incremento, actualmente observado, de pereza fiscal. Sin embargo, este esfuerzo debe ser diferenciado, porque existen municipalidades muy pobres donde las transferencias representan cerca del 90% de los ingresos; por tanto, debido a la capacidad de pago de la población, allí deberán aplicarse otro tipo de estrategias en las que tendrán un rol más importante las transferencias.

En las municipalidades urbanas donde se debe poner especial atención para que exploten mejor las bases tributarias con que cuentan.

Un ejemplo muy claro de ello son las persistentes prácticas perniciosas de amnistías tributarias: a los deudores del impuesto predial no se les cobran multas ni intereses sobre los montos adeudados, lo que implica un castigo al contribuyente responsable, que paga regularmente este impuesto, y genera un incentivo perverso hacia el no pago.

Por otro lado, la alta atomización de ingresos observada en la actualidad es ocasionada por el alto número de municipalidades distritales. Esta tendencia se ve reforzada por la existencia de las alcaldías delegadas o de centros poblados menores. Estas municipalidades son creadas por las municipalidades provinciales, debido a que se encuentran muy alejadas y la administración distrital no cuenta con órganos ubicados en dichos centros poblados, y con esto se presenta un problema de transferencia de recursos. Se estima que las municipalidades de centros poblados llegan a más de 1,800, lo cual representa un reto porque muchas quieren constituirse como distrito o, en todo caso, quieren tener una participación del FONCOMÚN. El peligro es que si se aprobara que las municipalidades de centros poblados menores tengan acceso a tales transferencias, los recursos que recibiría cada municipalidad se verían seriamente disminuidos.

Un último punto ya mencionado es la fuerte proclividad de las transferencias intergubernamentales. Las principales fuentes de recursos, como el FONCOMÚN y el canon, presentan este tipo de comportamiento. Es necesario, por tanto, pensar en dos tipos de acciones: en primer lugar, la difusión acerca de la naturaleza y fuente de los recursos variables, en el sentido de que no necesariamente tendrán un comportamiento ascendente como el observado en los últimos años; y en segundo lugar, el establecimiento de un fondo de estabilización subnacional que se alimente de una proporción de las transferencias cuando éstas se hallen creciendo, de modo que, ante una caída de los ingresos, el fondo se active y provea de recursos adicionales que permitan disminuir la variabilidad de los recursos.



# Referencias bibliográficas

Aragón, Fernando y Carlos Casas (2009)

“Technical capacities and local spending: evidence from Peruvian municipalities”. Artículo a ser publicado en la revista *Perspectivas de la Corporación Andina de Fomento*.

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2009)

*La descentralización fiscal en el Perú: situación actual y propuesta de coparticipación tributaria*. Documentos de Debate 1. Documento elaborado por INDE Consultores. Lima.

Barret, Christopher; Andrew Mude y John Omiti (2007)

*Decentralization and the Social Economics of Development. Lessons From Kenya*. CAB International.

Benites, G. y F. Bianchi (2002)

*Análisis de la viabilidad de la asignación de impuestos a los gobiernos regionales en el Perú: Caso del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)*. Universidad del Pacífico, Lima.

Bird, Richard (1999)

“Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment”, Fondo Monetario Internacional, Departamento de Asuntos Fiscales, Washington DC.

Bird, Richard y François Vaillancourt (editores) (1998)

*Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge University Press. Primera edición.

Boex, Jameson y Martínez Vázquez, José (2007)

*Designing intergovernmental equalization transfers with imperfect data. Concepts, practices and lessons*. Springer Ed.

Casas Tragodara, Carlos (2001)

*El proceso de descentralización en el Perú*. Universidad del Pacífico, Lima.

——— (1997)

“Descentralización fiscal: el caso del Perú”. *Proyecto Regional de Descentralización Fiscal*. CEPAL-GTZ.

——— (2005)

*Aspectos económicos y fiscales de la descentralización en el Perú*. Lima, Defensoría del Pueblo, Programa de Descentralización y Buen Gobierno.

Dafflon, Bernard (2006)

“The assignment of functions to decentralized government from theory to practice”, en Ehtisham Ahmad y Giorgio Brosio (editores), *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham y Massachusetts, Edward Elgar Publishing.

Giugale, Marcelo y Steven Webb (editores) (2000)

*Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*. Washington DC, Banco Mundial.

- Grewal, Bhajan S. (2000)  
 "Australian Loan Council: Arrangements and Experience with Bailouts", en *RES Working Papers* 3098. Inter-American Development Bank, Research Department.
- Litvack, Jennie y Jessica Sedon (editoras) (2002)  
*Decentralization Briefing Notes*. Washington DC, World Bank Institute.
- López Murphy, Ricardo (1996)  
 "Descentralización fiscal y política macroeconómica", *Serie Política Fiscal* 87. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL/GTZ.
- McLure, Charles (2001)  
 "Tax Harmonization, Fiscal Federalism, and Regional Economic Integration: International Experience and Lessons for Brazil". Seminario Internacional de Sistema Tributario y Competitividad. Confederación Nacional de la Industria Brasileira.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2004)  
 "Implementación de reglas fiscales para los gobiernos regionales y locales". *Boletín de Transparencia Fiscal, Informe Especial*. Lima.
- Musgrave, Richard (1992)  
*Hacienda pública teórica y aplicada*. Madrid, McGraw-Hill, quinta edición.
- Netzer, Dick y Matthew P. Drennan (editores) (1997)  
*Readings in State and Local Public Finance*. Oxford y Cambridge, Blackwell Publishers Ltd.
- Nicolini, Juan Pablo; Josefina Posadas, Juan Sanguinetti y Mariano Tommasi (2002)  
*Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-National Governments and the Bailout Problem: The Case of Argentina*. RES Working Papers 3160, Inter-American Development Bank, Research Department.
- Oates, Wallace (1972)  
*Fiscal federalism*. Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Posada, Carlos y Eduardo Arango (2000)  
 ¿Podemos sostener la deuda pública? Borradores de Investigación 003817. Universidad del Rosario, Facultad de Economía.
- REMURPE, Red de Municipalidades Rurales del Perú (2006)  
*Manual de gestión moderna de municipalidades rurales*. Lima, Red de Municipalidades Rurales del Perú.
- Sandoval, Carlos Alberto (1999)  
*Santa Fe de Bogotá y la descentralización fiscal en Colombia criterios de eficiencia y equidad*, Serie Estudios de Economía y Ciudad 003479. Dirección de Estudios Económicos, Secretaría de Hacienda de Bogotá.
- Shah, Anwar (2004)  
 "Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies". World Bank Policy Research Working Paper 3282.
- (2007)  
 "A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers", en Robin Boadway y Anwar Shah (editores), *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*. Washington DC, Banco Mundial.

Ter-Minassian, Teresa y Craig, Jon (1997)

"Control of Subnational Government Borrowing" en Teresa Ter-Minassian (editora), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington DC, Fondo Monetario Internacional.

Tiebout, Charles (1978)

"A Pure Theory of Local Expenditure". *Hacienda Pública Española* 5. Madrid.

Tullock, Gordon (1969)

"Federalism: problems of scale", *Public Choice* 4, pp. 19-29.

Vásquez, Enrique (2005)

*¿Los niños... primero?* Vol. III, *Niveles de vida y gasto público social orientado a la infancia: 2004-2005*. Lima, Save The Children y Universidad del Pacífico.

Zas Friz Burga, Johnny (2004)

*La insistencia de la voluntad. El actual proceso peruano de descentralización política y sus antecedentes inmediatos (1980-2004)*. Lima, Defensoría del Pueblo.

***Propuesta Técnico - Legal de Descentralización Fiscal  
Informe Final***

Se terminó de imprimir en julio de 2010  
en los talleres gráficos de SINCO editores  
Jr. Huaraz 449 - Breña • Teléfono 433-5974  
• [sincoeditores@yahoo.com](mailto:sincoeditores@yahoo.com)





La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales fue fundada el 21 de marzo de 2007, en la ciudad de Huanuco. Su principal tarea es “impulsar, desarrollar, profundizar y defender el proceso de descentralización para consolidar el liderazgo de los gobiernos regionales del país”.

La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales se asume como un espacio para construir y proyectar a la sociedad una agenda nacional desde las regiones. Está pensada como una instancia de diálogo y propuesta sobre la reforma política y administrativa del Estado.

La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales se orienta, asimismo, a poner en debate políticas y estrategias que permitan a los diversos territorios que conforman nuestro país, construir mejores condiciones para su desarrollo.