

266

**ANÁLISIS DEL PROCESO DE
DESCENTRALIZACIÓN FISCAL
EN EL PERÚ**

**Jorge Vega Castro
Julio, 2008**

DOCUMENTO DE TRABAJO 266

<http://www.pucp.edu.pe/departamento/economia/images/documentos/DDD266.pdf>

ANÁLISIS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL PERÚ

Jorge Vega Castro

Resumen

En el Perú se está implementando un profundo proceso de descentralización política y económica, iniciado con claridad en el año 2002. A los dos niveles de gobierno que tradicionalmente existían en el país, como son el gobierno nacional y los gobiernos locales, se ha sumado un nuevo nivel intermedio: el de los gobiernos regionales. Llevar adelante este proceso ha requerido una notable transformación de la administración fiscal del país. El gobierno nacional ha transferido importante funciones y recursos fiscales a los gobiernos regionales a la vez que ha reforzado ostensiblemente los ingresos de los gobiernos municipales. Ambos gobiernos subnacionales han duplicado sus presupuestos en solo cinco años. Sin embargo, éstos se financian principalmente con transferencias del gobierno nacional y no tanto con recursos tributarios propios, recaudados por ellos. En este estudio se analiza el régimen económico-fiscal de ambos gobiernos subnacionales y se ofrecen recomendaciones para potenciar la economía de estas instituciones, buscando de hacerlas menos dependientes del financiamiento del poder central.

Abstract

Peru is experiencing a deep political and fiscal decentralization process, especially since 2002. The newly created regional governments now share power and resources with the existing municipal governments as well as with the national or central government. The national government has transferred important responsibilities and fiscal resources to regional governments and also has reinforced local governments' budgets. Both levels of subnational governments have doubled their budget revenues in only five years. However, they are mostly financed by national government transfers instead of own collected taxes. This study analyzes in detail the functions as well as the fiscal resources of subnational governments in Peru. Based on this analysis, a set of proposals to increase direct income sources for both levels of government are discussed.

ANÁLISIS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL PERÚ¹

Jorge Vega Castro

INTRODUCCIÓN

En este estudio se presenta un análisis del proceso de descentralización fiscal que se viene desarrollando en el Perú, especialmente a partir de 2002, cuando se reformó el Título IV sobre Descentralización de la Constitución Política del país, y se empezaron a dar diversas Leyes y Decretos que definieron la estructura actual, competencias y recursos de los gobiernos regionales y los gobiernos municipales del país.

En el primer capítulo del estudio, se reseñan las principales características del nuevo marco político e institucional de los gobiernos subnacionales y se plantean las perspectivas futuras de este proceso para el mediano plazo. Luego, en el capítulo dos se ofrece un análisis global o agregado del sistema de descentralización fiscal vigente, que determina los recursos económicos de dichos gobiernos. En éste análisis, se pone énfasis en la medición de las interrelaciones fiscales entre los tres niveles de gobierno nacional, regional y local, y se hacen comparaciones con otros países y regiones.

¹ La realización de este trabajo fue posible gracias al apoyo financiero del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), en el marco del concurso anual de proyectos de investigación del año 2006. Asimismo, deseo agradecer a Jimena Montenegro Doig y a Manuel Díaz García, por su esforzada y diligente labor como asistentes de investigación a lo largo de varios meses de duración del proyecto. Del mismo modo, se agradece al Profesor Oscar Millones, por sus valiosos consejos en los análisis econométricos que requirió el estudio, y a Hillman Farfán Ruiz, quien nos facilitó el acceso a importante información estadística y conceptual en el Ministerio de Economía y Finanzas. También debo expresar mi reconocimiento a un lector anónimo quien hizo útiles sugerencias sobre el borrador final del informe. Igualmente, a mis amigos y colegas de provincias, especialmente en Ayacucho y Piura, quienes me ayudaron a conocer de cerca este proceso de descentralización al estilo peruano. No obstante el abundante apoyo recibido por éstas y otras personas a quienes sería largo nombrar, cualquier deficiencia que pudiera tener este estudio es de exclusiva responsabilidad del autor.

El tercer capítulo contiene un análisis detallado de los recursos y el funcionamiento de los gobiernos regionales. Se identifican las fuentes de ingresos de dichos gobiernos y se estudian sus presupuestos, tanto en el agregado como comparativamente entre cada uno de ellos. Asimismo, se evalúa la importancia de las transferencias del gobierno nacional, como un mecanismo para financiar el funcionamiento de estos gobiernos y para atenuar las desigualdades socioeconómicas horizontales que existen entre las distintas regiones del país. Finalmente, se proponen alternativas para aumentar los recursos fiscales de los gobiernos regionales.

En el cuarto capítulo se presenta un análisis similar al realizado en el capítulo anterior, pero esta vez para los gobiernos locales. Se evalúa la importancia de los ingresos propios de las municipalidades y de las transferencias que reciben del gobierno nacional, y se estudia el efecto que las transferencias tienen sobre los esfuerzos de recaudación fiscal de los gobiernos municipales. Del mismo modo, se plantean algunas sugerencias para incrementar los recursos fiscales de estos gobiernos.

El informe termina con un capítulo de conclusiones, en el cual se reseñan los principales resultados del estudio, así como las recomendaciones que surgen del mismo.

1. ALGUNOS RASGOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN EL PERÚ

En este primer capítulo del estudio, luego de una breve revisión de la evolución histórica del proceso de descentralización política en el Perú, se reseñan las principales características del marco político e institucional vigente para los gobiernos subnacionales. Asimismo, se analiza la división político-administrativa del país, se discuten algunos aspectos de la distribución territorial de la población peruana, y se hacen comparaciones con otros países y regiones. En este contexto, se plantean las perspectivas futuras del proceso descentralización del país, en un horizonte de mediano plazo.

1.1. Evolución reciente del proceso de descentralización

El proceso de descentralización y regionalización que se viene implementando con especial intensidad en el Perú desde 2002, intenta recoger una serie de demandas de la población peruana postergadas por varias décadas, prácticamente desde los inicios de la República. Como antecedente más cercano, se podría decir que el actual proceso se remonta a la Constitución de 1979, en la cual se introdujo el término “Región” y se aprobó la elección libre y directa de las autoridades de los gobiernos regionales². A fin de desarrollar este precepto constitucional, la misma carta dispuso la elaboración de un plan nacional de regionalización y dio un plazo de cuatro años para la creación de las regiones. Aunque con demoras, esta tarea empezó a ser desarrollada durante el segundo gobierno de Fernando Belaunde, el cual recién en 1984 llegó a proponer un proyecto de Ley de Bases de la Descentralización y la creación de regiones. Luego de sucesivos debates, dicha Ley fue finalmente aprobada e implementada en 1987, durante el gobierno de Alan García. Sin embargo, este esfuerzo de descentralización, en el cual se crearon doce regiones, con autoridades autónomas, aunque no directamente elegidas, tuvo una efímera duración, ya que fue bruscamente interrumpido en 1992 a raíz del autogolpe de Alberto Fujimori.

Un año después, el proceso de descentralización fue reabierto por el propio régimen de A. Fujimori, con la promulgación de la nueva Constitución Política de 1993. En esta norma, en su Capítulo XIV, se reafirma la importancia del proceso de descentralización, se establece la división del territorio de la República en regiones, departamentos, provincias y distritos y se recoge el mandato constitucional de 1979 para que las autoridades regionales sean elegidas por sufragio directo, por un periodo de gobierno de cinco años. Sin embargo, esta norma fue letra muerta y nunca se llegó a implementar durante el régimen fujimorista. Por el contrario, las regiones y

² Ciertamente que mucho antes de 1979 hubieron diversos ensayos de descentralización en el Perú, pero no pretendemos aquí realizar un exhaustivo análisis histórico de las mismas, sino tan solo concéntranos en los desarrollos actuales y sus antecedentes más inmediatos. Un análisis histórico de mayor cobertura cronológica de la descentralización en el Perú puede encontrarse en el trabajo de Carlos Contreras (2000) o en el del Consejo Nacional de Descentralización (2006).

las autoridades creadas en el gobierno de A. García se disolvieron y en su lugar se crearon los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), dependientes del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de la Presidencia. Al crearse los CTAR en cada departamento, se volvió entonces a la división territorial departamental.

No es sino hasta el año 2002, a poco de iniciado el gobierno de Alejandro Toledo, en que se reemprende —esta vez intensamente— el proceso de descentralización en el Perú. A este propósito, como primera medida, se hace una reforma constitucional del Capítulo XIV sobre descentralización de la Constitución de 1993. En esta reforma, que viene a ser la base del actual proceso, se reitera la división territorial del país en regiones, departamentos, provincias y distritos, pero sin embargo no se crea ninguna región. Lo que se hace simplemente es darle a cada departamento (excluyendo Lima Metropolitana) y a la Provincia Constitucional del Callao, la categoría de región, manteniéndose al mismo tiempo su condición de departamento. Esta dualidad de criterio se habría adoptado con la idea de facilitar el inicio del proceso de descentralización, evitando el debate de la creación de regiones nuevas, dejando en todo caso opciones para que en los años subsiguientes los departamentos, vía referéndum, puedan irse integrando o fusionando entre ellos para conformar nuevas regiones de mayor tamaño, reduciendo así el número de ellas. Asimismo, dicha reforma constitucional confirma la autonomía política, económica y administrativa de las regiones, define a sus órganos y autoridades, como la Presidencia y los Consejos Regionales y establece la elección de tales autoridades por sufragio directo por un período de cuatro años (uno menos que en la norma original de 1993). Finalmente, se establecen sus respectivas competencias y las bases del régimen económico de las regiones, asignándoles ciertas rentas específicas como el canon por ejemplo. Análogamente, en la misma norma también se establece el régimen político económico de las municipalidades, manteniéndose su autonomía, la institucionalidad de los Alcaldes y Regidores, que continúan siendo elegidos en sufragio directo, esta vez por un periodo de

cuatro años (un año más que en su anterior régimen), y precisándose sus respectivas competencias y sus principales recursos presupuestarios³.

Luego de promulgada esta norma, en los meses siguientes del mismo año 2002, el gobierno promulga importantes leyes que terminan por configurar el actual esquema de descentralización, tales como la Ley de Elecciones Regionales, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley de Demarcación y Organización Territorial y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, con lo cual a fines de ese año se llega a realizar la primera elección directa de autoridades regionales en el Perú, las mismas que se instalan a partir del 1 de enero de 2003.

En los años subsiguientes se continúa con un ritmo legislativo similar, promulgándose diversas normas como la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, en 2003, y las leyes de Descentralización Fiscal y de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, en 2004. Se llega así a la realización del primer referéndum para la conformación de regiones en octubre de 2005 y a las segundas elecciones de gobiernos regionales en noviembre de 2006.

Una visión panorámica del desarrollo legislativo recién descrito se presenta en el cuadro 1, precisándose las fechas y números de las respectivas leyes. En las páginas siguientes de este informe, se procede a analizar la idoneidad y la relevancia de las principales normas mencionadas, especialmente en lo que se refiere a los regímenes económicos, tanto para los gobiernos regionales como para los municipales.

³ En rigor, el reciente avance de la descentralización política en el Perú se circunscribe fundamentalmente a la aparición y el desarrollo de las regiones, ya que las municipalidades desde mucho antes han gozado de claras autonomías y sus autoridades han venido siendo elegidas por sufragio directo. Tal vez el mayor aporte del actual proceso respecto a las municipalidades, como veremos mas adelante, es el reforzamiento de su régimen económico.

Cuadro 1
Evolución reciente del proceso de descentralización

Fecha	Legislación/evento político
1993	Nueva Constitución Política del Perú
Feb. 1998	Ley Marco de Descentralización. Ley No. 26922
Mar. 2002	Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV sobre Descentralización. Ley No. 27680
Mar. 2002	Ley de Elecciones Regionales. Ley No. 27683
Jul. 2002	Ley de Bases de la Descentralización. Ley No. 27783
Jul. 2002	Ley de Demarcación y Organización Territorial. Ley No. 27795
Nov. 2002	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Ley No. 27867
Nov. 2002	Primeras Elecciones de Gobiernos Regionales
Dic. 2002	Modificación de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Ley No. 27902
May. 2003	Ley Orgánica de Municipalidades. Ley No. 27972
Ago. 2003	Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada. Ley No. 28059
Feb. 2004	Ley de Descentralización Fiscal. Decreto Legislativo No. 955
Jul. 2004	Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales. Ley No. 28273
Jul. 2004	Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. Ley No. 28274
Oct. 2005	Ley de Reforma de los artículos 91, 191 y 194 de la Constitución Política. Ley No. 28607
Oct. 2005	Primer referéndum para la conformación de regiones
Nov. 2006	Segundas Elecciones de Gobiernos Regionales

Fuente: Elaboración propia

1.2. La división político-administrativa del país

De acuerdo a la Constitución y las leyes vigentes, el Perú está dividido en cuatro circunscripciones político-administrativas: regiones, departamentos, provincias y distritos, y en tres niveles de gobierno: nacional, regional (que incluye regiones y departamentos) y local (que incluye provincias, distritos y centros poblados). Esta división es el resultado de los distintos criterios de organización política y territorial que se han venido manejado en el país, especialmente a partir del retorno de los regímenes democráticos en 1980, buscando la largamente anhelada descentralización política y económica de la nación. Al respecto, cabe mencionar que, a lo largo de nuestra historia, desde los inicios de la República hasta la actualidad, las distintas reformas de división político-administrativa del país, parecen haberse excedido en crear numerosas reparticiones, organismos y autoridades públicas que, frente al tamaño geográfico y poblacional del país, atentan contra una adecuada

eficiencia en la administración pública y en la provisión de diversos servicios ciudadanos.

Actualmente existen 25 regiones (incluyendo la Provincia Constitucional del Callao y excluyendo a Lima Metropolitana), 25 departamentos (incluyendo Callao), 195 provincias y 1833 distritos⁴. Si bien el número de departamentos casi no ha aumentado desde la segunda mitad del siglo 19, en cambio, el número de provincias y distritos si se ha multiplicado considerablemente a lo largo de la historia republicana del país. Conforme se puede apreciar en el Cuadro 2, hacia el año 1876 ya existían 19 departamentos (incluyendo Callao). Hacia 1958, con las sucesivas creaciones de los departamentos de Moquegua, Madre de Dios, San Martín, Tumbes y Pasco, el total de departamentos en el Perú había llegado a 24. Veintiocho años más tarde, en 1980, con la creación del departamento de Ucayali, que hasta entonces era parte de Loreto, se consolidó la cifra actual de 25 departamentos. Pero, por otro lado, en el cuadro también se aprecia que en el mismo período, es decir entre 1876 y 2005, el número de provincias se duplicó, pasando de 94 a 195, mientras que el número de distritos creció 2,4 veces, de 757 a 1.831⁵.

En comparación a otros países de América Latina, la cantidad de habitantes por municipio es muy baja en el Perú, lo cual reflejaría la existencia de un excesivo número de circunscripciones distritales en el país. Según se aprecia en el Cuadro 3, el Perú registra el menor número de habitantes por municipio en la región latinoamericana, con 15.263 personas por distrito en 2005. Sin embargo, en comparación a otras latitudes no parece haber exceso de gobiernos locales en el Perú. En Europa continental, la población promedio por municipio oscila entre 1.600 y 7.000. Solo en Japón y

⁴ Información correspondiente a Diciembre de 2006. Si bien hay 195 provincias y 1833 distritos, esto no significa que haya 2028 gobiernos municipales o alcaldías. Puesto que las municipalidades provinciales se hacen cargo del distrito capital de la provincia, solo habría 1833 alcaldías: 195 provinciales y 1638 distritales. Sin embargo, hay un caso excepcional en la provincia de Bagua, Amazonas, en donde, además del alcalde provincial, hay un alcalde para el distrito capital (Aguilar y Morales, 2005), con lo cual en realidad el número total de alcaldías llega a 1834: 195 provinciales y 1639 distritales.

⁵ Esta cifra corresponde al año 2005. Durante el año 2006 se crearon dos nuevos distritos, llegando así a la cantidad de 1833 distritos.

el Reino Unido se dan grandes tamaños promedio por municipio (38.800 y 92.600 respectivamente).

Cuadro 2
División político – administrativa del Perú, 1876-2005

Departamento	1876		1940		1958		1981		1993		2005	
	Prov.	Dist.	Prov.	Dist.	Prov.	Dist.	Prov.	Dist.	Prov.	Dist.	Prov.	Dist.
Amazonas	3	39	4	56	5	73	5	78	7	83	7	83
Ancash	7	67	10	101	14	138	14	154	20	165	20	166
Apurímac	5	30	5	36	5	56	6	69	7	76	7	80
Arequipa	7	71	8	84	8	90	8	105	8	107	8	109
Ayacucho	6	50	7	68	7	82	7	102	11	109	11	111
Cajamarca	7	64	8	78	9	94	11	109	13	125	13	127
Callao	1	3	1	3	1	3	1	6	1	6	1	6
Cusco	12	63	13	71	13	89	13	101	13	106	13	108
Huancavelica	4	26	4	43	5	79	5	90	7	93	7	94
Huánuco	3	21	6	42	7	65	7	68	9	74	11	76
Ica	2	12	3	20	4	31	5	39	5	43	5	43
Junín	4	33	5	72	6	98	8	122	8	123	9	123
La Libertad	5	44	7	55	7	63	7	72	10	80	12	83
Lambayeque	2	18	2	25	3	31	3	32	3	33	3	38
Lima	6	61	7	101	7	136	8	166	10	171	10	171
Loreto	4	25	3	22	6	46	5	37	6	45	7	51
Madre de Dios			3	8	3	8	3	9	3	9	3	11
Moquegua	1	8	2	9	2	16	3	20	3	20	3	20
Pasco					3	23	3	27	3	28	3	28
Piura	5	28	6	39	7	49	7	61	7	64	8	64
Puno	7	76	9	83	9	89	9	96	13	106	13	109
San Martín			6	35	6	50	6	69	10	77	10	77
Tacna	3	18	2	12	2	20	2	23	4	26	4	27
Tumbes			1	5	3	9	3	11	3	12	3	12
Ucayali							2	15	4	12	4	14
Total	94	757	122	1.068	142	1.438	151	1.681	188	1.793	195	1.831

Fuentes: INEI "Compendio Estadístico 2005"

Julio Mejía Navarrete: "Estado y Municipio en el Perú" 1990

Cuadro 3
Estructura de los gobiernos subnacionales: algunos países
seleccionados de la OECD y de América Latina

Región/País	Nivel Intermedio	Nivel Local	Población Promedio
OECD			
Canadá	10 provincias, 2 territorios	4.507 municipios	6.700
Francia	22 regiones, 96 departamentos	36.772 comunas	1.600
Alemania	13 estados, 3 ciudades estados	329 condados, 115 ciudades sin condados 14.915, municipios	5.500
Italia	22 regiones, 93 provincias	8,100 municipios	7,000
Japón	47 prefecturas	655 ciudades, pueblos	2.586 38.800
España	17 comunidades autónomas, 50 provincias	8.097 municipios	4.800
Reino Unido*	49 condados	540 distritos rurales, distritos metropolitanos y ayuntamientos londinenses	92.600
Estados Unidos	50 estados	39.000 condados y municipios**	
América Latina			
Perú ¹	25 departamentos o regiones	1.831 municipios	15.263
Argentina	23 provincias	1.617 municipios	21.600
Bolivia	19 Departamentos	296 municipios	27.000
Brasil	27 estados, 1 Distrito federal	4.974 municipios	32.400
Colombia	32 departamentos, 1 Distrito federal	1.068 municipios	34.600
Chile		325 municipios	43.000
Ecuador	20 provincias	176 municipios	68.200
México	31 estados, 1 Distrito federal	2.412 municipios	38.200
Paraguay ¹	17 departamentos	224 municipios	23.050
Venezuela	23 estados, 1 distrito Federal	282 municipios	78.000

*Sólo Inglaterra

**Excluye distritos especiales

1. Los datos de Perú y Paraguay corresponden a 2005 y 2004, respectivamente, y han sido calculados por el autor.

Fuente: Banco Mundial (1999) "Mas allá del centro: la descentralización del Estado".

Sin embargo, tal como se señala en el mismo estudio del Banco Mundial del que se ha tomado el cuadro anterior, "las poblaciones promedio estadísticamente grandes de América Latina son engañosas"⁶. En estos países existen grandes disparidades en el tamaño de la población ya que la mayoría de municipios en la región tienen relativamente pocos habitantes. Por

⁶ Banco Mundial (1999); op. cit.

ejemplo, un 60% de los municipios de Chile y Guatemala tienen menos de 20.000 habitantes. Dicha cifra llega a 72% en Paraguay y 82% en Bolivia. En comparación, en el Perú, según se aprecia en el Cuadro 4⁷, el 87% de los municipios (1.592 distritos) tiene menos de 20.00 pobladores. Entre los municipios más pequeños, la proporción es aún más desfavorable para el Perú. Mientras que en Paraguay el 18% de los municipios tiene menos de 5.000 habitantes, en el Perú la misma cifra es de 55%. En promedio, la cantidad de habitantes en cada uno de los 999 municipios con población inferior a 5.000 habitantes en el país es de 2.248 personas, mientras que la población promedio de los 222 municipios con población menor a 1.000 personas es de 716. (El municipio menos poblado del Perú es Santa María, en Lima, con tan solo 88 habitantes, mientras que en el otro extremo está San Juan de Lurigancho, con 812.656 habitantes).

⁷ Este cuadro solo reporta 1830 distritos en 2005. No estaría incluido el Distrito de Andoas, en Loreto, creado recién en Agosto de dicho año.

Cuadro 4
Distritos municipales por tamaño de población, 2005

Con Población:	Departamen- to	Número	Población	Propor- ción (%)	Acumula do (%)
> 100.000		44		38 %	38 %
Chimbote	Ancash		217.303		
Nuevo Chimbote	Ancash		107.095		
Cerro Colorado	Arequipa		106.893		
Paucarpata	Arequipa		125.255		
Cajamarca	Cajamarca		156.821		
Callao	Callao		389.579		
Ventanilla	Callao		243.526		
Cusco	Cusco		103.836		
Ica	Ica		117.839		
Huancayo	Junín		104.117		
El Tambo	Junín		143.282		
Trujillo	La Libertad		276.921		
El Porvenir	La Libertad		132.461		
La Esperanza	La Libertad		146.678		
Chiclayo	Lambayeque		251.407		
José Leonardo Ortiz	Lambayeque		153.472		
Lima	Lima		289.855		
Ate	Lima		419.663		
Carabaillo	Lima		188.764		
Chorrillos	Lima		262.595		
Comas	Lima		464.745		
El Agustino	Lima		165.425		
Independencia	Lima		197.308		
La Molina	Lima		124.468		
La Victoria	Lima		190.218		
Los Olivos	Lima		286.549		
Puente piedra	Lima		203.473		
Rímac	Lima		175.793		
San Borja	Lima		102.762		
San Juan de Lurigancho	Lima		812.656		
San Juan de Miraflores	Lima		335.237		
San Martín de Porres	Lima		525.155		
San Miguel	Lima		124.904		
Santa Anita	Lima		160.777		
Santiago de Surco	Lima		272.690		
Villa el Salvador	Lima		367.436		
Villa María del Triunfo	Lima		355.761		
Iquitos	Loreto		157.529		
Piura	Piura		247.943		
Castilla	Piura		120.766		
Sullana	Piura		149.261		
Puno	Puno		123.906		
Juliaca	Puno		218.485		
Callera	Ucayali		208.292		
Sub Total		44	1.028.901		
<i>20,000-100,000</i>		<i>194</i>	<i>8.087.433</i>	<i>31 %</i>	<i>69 %</i>
<i>10,000-20,000</i>		<i>226</i>	<i>3.177.436</i>	<i>12 %</i>	<i>81 %</i>
<i>5,000-10,000</i>		<i>367</i>	<i>2.612.545</i>	<i>10 %</i>	<i>91 %</i>
<i>1,000-5,000</i>		<i>777</i>	<i>2.086.820</i>	<i>8 %</i>	<i>99 %</i>
<i><1,000</i>		<i>222</i>	<i>158.908</i>	<i>1 %</i>	<i>100 %</i>
Total		1.830	26.152.043		

Fuente: Elaboración Propia a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda 2005

Esta situación en la cual hay gran cantidad de distritos con escasa población es un obstáculo para una eficiente provisión de servicios municipales ya que impide el aprovechamiento de las economías de escala que se suelen dar en la provisión de diversos servicios públicos tales como infraestructura, agua o saneamiento, por ejemplo. Al mismo tiempo significan excesivos gastos administrativos para mantener cargos públicos o autoridades tales como alcaldes y regidores, y su correspondiente cuerpo burocrático de gerentes, secretarios, etc. con sus respectivas oficinas.

A fin de corregir esto, la legislación sobre ordenamiento territorial en el Perú vigente desde 2002, ha establecido, además de otros criterios económicos y geográficos, topes mínimos de población requeridos para la creación de nuevos distritos, que varían de 3.800 habitantes en la Sierra, a 4.000 habitantes en la Selva y 12.000 habitantes en la Costa⁸. La ley no tiene efectos retroactivos y nada puede hacer para cambiar la situación pre-existente, pero, de aplicarse efectivamente, plantea un criterio adecuado para el futuro. Sin embargo, llama la atención que, en plena vigencia de esta Ley, en 2006, se haya creado un nuevo distrito (Canoas de Punta Sal)⁹ que no reúne los requisitos mínimos de población señalados. Asimismo, cabe mencionar que existen en el país numerosos planteamientos de centros poblados que actualmente forman parte de alguna municipalidad pero que anhelan convertirse en distritos autónomos. De prosperar tales propuestas, estaríamos ante la posibilidad de crear más de 1.900 municipalidades nuevas¹⁰, con lo cual se duplicaría el número de municipalidades existentes, y llevarían al país a reducir a la mitad el promedio de habitantes por municipio mostrado en el Cuadro 4. Obviamente, esto conduciría a una gran fragmentación del presupuesto público y a una mayor dedicación de tal presupuesto a gastos administrativos, en detrimento de mayores gastos de inversión. En vez de promover este tipo de fragmentación, se debería más bien diseñar mecanismos para que los actuales municipios se fusionen en unidades de mayor tamaño poblacional.

⁸ Ley de Demarcación y Organización Territorial No. 27795, del 25/07/2002 y su Reglamento, Decreto Supremo No. 019-2003-PCM, del 22/02/2003.

⁹ Ley No. 28707 del 20/03/2006.

¹⁰ PRODES (2005) "Proceso de Descentralización: Balance y Desafíos para el 2006".

Aunque menos dramática que la anterior, la situación de los departamentos en cuanto al número de éstos, también es preocupante. En base a la información del mismo Cuadro 4 se calcula que la población promedio por departamento en el Perú está por debajo del registrado para circunscripciones intermedias equivalentes en países como Argentina, Brasil, México, Venezuela o Colombia, aunque supera a países como Bolivia, Ecuador o Paraguay.

1.3. Perspectivas del proceso de regionalización

El debate en torno al número de regiones adecuadas para el Perú está en pleno proceso. La opción política que adoptó el gobierno de Alejandro Toledo en 2002, identificando las regiones con los departamentos pre-existentes, no se basa en criterios técnicos de demarcación territorial, sino simplemente busca mantener el statu quo. Conforme se aprecia en el Cuadro 5, todas las propuestas y planteamientos de creación de regiones realizadas en el Perú desde la década de 1930, coinciden en que en el país solo deberían de existir entre un mínimo de 5 y un máximo de 12 regiones. El problema actual entonces, es como reencauzar este proceso de modo tal que las 25 regiones que hoy existen, se reduzcan sustancialmente. El criterio seguido por la legislación vigente consiste en promover la fusión o integración de las actuales regiones en unidades de mayor tamaño o macro regiones, ofreciéndose incentivos tributarios y presupuestales, y dejando la decisión final a los propios pobladores mediante referéndum.

Cuadro 5
Principales propuestas de regionalización en el Perú

Propuestas	Regiones
Anteproyecto de Constitución elaborado en 1931 por Manuel Vicente Villarán, por encargo del Presidente David Samanez Ocampo.	1. Provincia Litoral Tumbes-Departamento de Piura-Provincia de Jaén. 2. Departamentos de La Libertad y Lambayeque (sin Pataz). 3. Departamentos de Cajamarca y Amazonas. 4. Departamentos de Loreto y San Martín. 5. Departamento de Ancash, con las Provincias de Pataz y Marañón (Huánuco). 6. Departamentos de Junín y Huánuco. 7. Departamentos de Lima e Ica y Provincia Constitucional del Callao. 8. Departamentos de Ayacucho y Huancavelica. 9. Departamento de Arequipa. 10. Departamento de Tacna y Provincia Litoral de Moquegua. 11. Departamento de Puno y Provincia de Tambopata (Madre de Dios). 12. Departamentos de Cusco y Apurímac y Provincias de Manu y Tahuamanu (Madre de Dios).
Propuesta de Víctor Andrés Belaunde, presentada al Congreso Constituyente en 1931, en función a criterios económicos.	1. Piura-Tumbes, región del petróleo. 2. La Libertad-Lambayeque, región del azúcar. 3. Cajamarca-Amazonas. 4. Lima-Ica, región del algodón y la vid. 5. Arequipa-Moquegua-Tacna, región del comercio internacional. 6. Cusco-Arequipa. 7. Huancavelica-Ayacucho, región del cobre. 8. Iquitos-San Martín y la selva amazónica. 9. Puno, esencialmente altiplánico y pastoral.
Propuesta de Emilio Romero, en 1932.	1. Tumbes, Piura y la Provincia de Jaén. 2. Lambayeque. 3. Cajamarca y Amazonas, considerando parte de Chota y Hualgayoc y todo Cutervo, Contumazá, la provincia de Cajamarca y la provincia de Cajamarquilla en La Libertad hasta las proximidades de Bambamarca. 4. La Libertad, considerando la totalidad de la cuenca del río Chicama y afluentes y parte del sur de la provincia de Cajabamba. 5. Ancash. 6. Loreto y San Martín. 7. Huánuco, Pasco y la provincia de Chancay. 8. Junín, Ayacucho y Huancavelica, con las provincias de Yauli, Jauja, Huancayo, Tayacaja, Huancavelica, Angaraes, Castrovirreyna, Huanta, La Mar, Cangallo, Huamanga y Lucanas. 9. Ica, con las provincias de Yauyos y Cañete y parte de Castrovirreyna y Lucanas. 10. Cusco y Apurímac, mas la cuenca de Marcapata. 11. Arequipa, mas parte de Lucanas y Parinacochas. 12. Puno, Moquegua y Tacna.
Propuesta de la Junta Militar de Gobierno, en 1962	1. Región Norte, con sede en Chiclayo (incluye 7 departamentos). 2. Región Oriente, con sede en Iquitos (3 departamentos). 3. Región Centro, con sede en Huancayo (6 departamentos). 4. Región Sur, con sede en Arequipa (4 departamentos). 5. Región Sur Oriente, con sede en Cusco (3 departamentos).

Propuesta planteada en los debates de la Constitución de 1979, en base a las regiones naturales postuladas por Javier Pulgar Vidal en 1936.	1. Región Norte, cuencas costeras de Zarumilla hasta el Requena y el Alto Marañón con sus cuencas, desde Chichipe a Utcubamba, que abarcaría los departamentos de Tumbes, Piura, Amazonas, norte y centro de Cajamarca y Lambayeque, sin el valle de Zaña. 2. Región Nor Centro, cuenca del Zaña hasta la de Chancay en Lima, vinculándose con los orígenes del Alto Marañón, que abarcaría La Libertad y Ancash, parte sur de Lambayeque y Cajamarca y el norte del departamento de Lima. 3. Región Central, cuencas del Tambo al Aguaytía y las del Alto Huallaga, desde el Mayo hasta el Huallabamba, integrando los departamentos de San Martín, Huánuco, Pasco y Junín, sin el valle del Mantaro. 4. Región Sur Centro, desde las partes altas del Chillón y del Rímac hasta la cuenca del Acarí en la costa, con el Mantaro y el Pampas, que abarcaría la sierra central y el sur de Lima (desde el valle del Mala), los departamentos de Ica, Huancavelica y Ayacucho (sin la naciente del Ocoña) y el valle del Pampamarca en Apurímac. 5. Región Sur, de la cuenca del Chala a la del Caplina en la costa, con las cuencas que van del Maule hasta el Callacme, en el altiplano, que integraría los departamentos de Tacna, parte de Moquegua y el centro y sur de Puno. 6. Región Sur Oriente, cuenca del Apurímac, Urubamba, Llaverio y Alto Madre de Dios, el valle de Inambari y la cuenca del Alto Perú (Ucayali), que comprendería Apurímac (sin el valle de Pampamarca), el norte de Puno y el sur de Ucayali. 7. Región Nor Oriente, cuencas del Bajo Ucayali, Bajo Huallaga, Bajo Marañón y Amazonas, que comprende Loreto y Ucayali.
Propuesta implementada en 1987, en el primer gobierno de Alan García.	1. Tumbes-Piura. 2. Lambayeque-Cajamarca-Amazonas. 3. La Libertad-San Martín. 4. Ancash-Huánuco. 5. Loreto. 6. Ucayali. 7. Pasco-Junín-Huancavelica. 8. Ica-Ayacucho. 9. Cusco-Apurímac-Madre de Dios 10. Arequipa. 11. Puno-Moquegua-Tacna. 12. Lima-Callao

Fuente: Elaboración propia en base a CND (2006).

No está del todo claro que sucederá en el país si, como resultado de los respectivos referéndum, no se llegara a crear ninguna nueva región o macro región. O, en todo caso, aunque se conformaran nuevas regiones, quedaría por definir cual sería la situación futura de los departamentos existentes. El cronograma de creación de nuevas regiones contenido en la Ley de Bases de la Descentralización, contempla que habrían tres referéndums: uno en 2005, otro en 2009 y otro más en 2013. A juzgar por los resultados del primer referéndum realizado en octubre de 2005, en que mayoritariamente las poblaciones de los departamentos consultados decidieron no integrarse con

ninguna otra circunscripción, no habrían mayores perspectivas de modificar la división político-administrativa existente. De acuerdo a la interpretación legal del CND¹¹, al término del proceso en 2013, el Perú solo puede tener regiones, provincias y distritos, con lo cual desaparecería la figura de los departamentos. Entonces, al no integrarse o fusionarse ningún departamento con otro, en el Perú definitivamente tendríamos 25 regiones, además de Lima Metropolitana.

Una excesiva cantidad de circunscripciones políticas puede implicar una elevada carga económica a la población —que tiene que solventar sus instituciones burocrático-administrativas— que es necesario tener en cuenta al diseñar esquemas de descentralización política y económica nacional. En total, con la actual división política y administrativa del Perú, además del Presidente de la República (con dos Vicepresidentes) y los 120 miembros del Congreso Nacional elegidos por votación popular, existen otras 12.468 autoridades igualmente elegidas en las diversas regiones y municipalidades del país. De este total (ver el Cuadro 6), 278 corresponden a las regiones (25 Presidentes de Región, 25 Vicepresidentes, y 228 Consejeros Regionales) y 12.190 a las municipalidades (195 Alcaldes Provinciales, 1.637 Alcaldes Distritales, 1.717 Regidores Provinciales y 8.641 Regidores Distritales)¹². Obviamente, cada una de estas autoridades políticas requiere contar con equipamiento tecnológico, físico y humano que les permita cumplir sus responsabilidades, lo que a su vez demanda recursos financieros para solventarlos. La cuantía, el origen y la utilización de dichos recursos financieros en los gobiernos subnacionales es lo que se discute en los capítulos siguientes de este informe.

¹¹ Consejo Nacional de Descentralización (2006) “El Modelo Peruano de Descentralización”.

¹² Estas son las autoridades a ser elegidas en los comicios de 2006. Tales cifras no incluirían a las autoridades municipales de los dos distritos creados en Abril y Junio de dicho año (Canoas de Punta Sal y Manantay), ya que en ese caso debería de haber 1639 Alcaldes Distritales.

Cuadro 6
Autoridades a elegir en los gobiernos subnacionales, 2006

Circunscripción Electoral	Total de Autoridades a elegir	Autoridades Regionales				Autoridades Provinciales			Autoridades Distritales		
		Total	Presi-dente	Vice Presi-dente	Consejero Titular	Total	Alcalde	Regidor	Total	Alcalde	Regidor
Total	12.468	278	25	25	228	1.912	195	1.717	10.278	1.637	8.641
Amazonas	543	9	1	1	7	66	7	59	468	77	391
Ancash	1.068	22	1	1	20	160	20	140	886	146	740
Apurímac	511	9	1	1	7	64	7	57	438	73	365
Arequipa	730	10	1	1	8	74	8	66	646	101	545
Ayacucho	705	13	1	1	11	90	11	79	602	100	502
Cajamarca	835	15	1	1	13	132	13	119	688	114	574
Callao	71	9	1	1	7	16	1	15	46	5	41
Cusco	731	15	1	1	13	130	13	117	586	95	491
Huancave-lica	603	9	1	1	7	66	7	59	528	87	441
Huanuco	511	13	1	1	11	100	11	89	398	65	333
Ica	297	9	1	1	7	54	5	49	234	38	196
Junín	817	11	1	1	9	100	9	91	706	114	592
La Libertad	594	14	1	1	12	122	12	110	458	71	387
Lambaye-que	279	9	1	1	7	38	3	35	232	35	197
Lima	1.307	11	1	1	9	124	10	114	1.172	161	1.011
Loreto	363	9	1	1	7	78	7	71	276	44	232
Madre de Dios	79	9	1	1	7	22	3	19	48	8	40
Moquegua	139	9	1	1	7	28	3	25	102	17	85
Pasco	191	9	1	1	7	30	3	27	152	25	127
Piura	472	10	1	1	8	98	8	90	364	56	308
Puno	727	15	1	1	13	134	13	121	578	96	482
San Martín	512	12	1	1	10	94	10	84	406	67	339
Tacna	185	9	1	1	7	30	4	26	146	23	123
Tumbes	89	9	1	1	7	26	3	23	54	9	45
Ucayali	109	9	1	1	7	36	4	32	64	10	54

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones, tomado de: http://www.jne.gob.pe/images/stories/archivos/estadistica/2_8.pdf.

2. UNA MIRADA A LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL DEL PERÚ

En este capítulo se ofrece un análisis agregado o macroeconómico del sistema de descentralización fiscal vigente en el Perú, identificando las principales características de éste régimen y la magnitud global de los recursos económicos de los gobiernos subnacionales en el país. En éste análisis, se pone especial énfasis en la medición de las interrelaciones fiscales entre los tres niveles de gobierno nacional, regional y local, y se hacen comparaciones del grado de descentralización fiscal entre el Perú y otros países de América Latina.

2.1. Los recursos fiscales de los gobiernos subnacionales¹³

El tradicional sistema fiscal centralista del Perú ha empezado a cambiar rápidamente en la presente década, especialmente a partir de la dación de la Ley de Canon en el año 2001, la Ley de Bases de la Descentralización, en Julio de 2002 y la subsiguiente creación o ampliación de diversos fondos para el financiamiento de los gobiernos subnacionales en el país. Estas y otras normas han permitido una importante transferencia de recursos fiscales del gobierno central o nacional hacia los gobiernos regionales y locales, que, según ciertos indicadores, actualmente situarían al Perú entre los países de mayor grado de descentralización fiscal en América Latina. En esta sección presentamos un análisis agregado o macroeconómico de la importancia de dichos recursos. Mas adelante, en los capítulos siguientes, ofrecemos un análisis detallado de cada fuente de financiamiento de los gobiernos subnacionales.

Los recursos fiscales de los gobiernos subnacionales en el Perú son de dos tipos: a) los recaudados directamente por dichos gobiernos y, b) aquellos recaudados por el gobierno nacional y que luego son transferidos hacia los gobiernos subnacionales. Estos últimos a su vez se subdividen en dos categorías: i) los provenientes de los impuestos destinados a favor de dichos gobiernos, que pueden o no ser compartidos con el gobierno nacional y, ii) los que provienen de los impuestos generales de la nación.

¹³ Esta sección se basa en un trabajo previo del autor (Vega, J. 2006).

Entre los principales recursos fiscales que actualmente se destinan a los gobiernos subnacionales, destacan el impuesto a la renta de empresas dedicadas a la explotación de riquezas naturales y el Impuesto de Promoción Municipal (IPM). En el primer caso, estamos ante un tributo que el gobierno nacional comparte con los gobiernos regionales y municipales, bajo la denominación de canon. En el segundo caso, el gobierno nacional comparte recursos exclusivamente con los gobiernos municipales, no con los regionales, asignando a las municipalidades (a través del Fondo de Compensación Municipal, FONCOMUN), dos puntos porcentuales adicionales al Impuesto General a las Ventas (IGV), bajo el nombre de Impuesto de Promoción Municipal (IPM). Otro ejemplo de recursos fiscales que el gobierno nacional transfiere hacia los gobiernos subnacionales, pero que, a diferencia de los dos anteriores, no retiene nada para sí, son las regalías mineras, que gravan el valor de los concentrados entre 1% y 3% de los mismos. Por otro lado, entre los ingresos generales del tesoro público que el gobierno nacional transfiere a los gobiernos subnacionales, se encuentran aquellos que forman parte de los programas sociales administrados por los gobiernos locales, tipo vaso de leche por ejemplo, o aquellos que se utilizan para pagar gastos corrientes y remuneraciones de maestros y servidores públicos de los centros de salud en las regiones.

El Cuadro 7 presenta de manera sintética los principales recursos fiscales que el gobierno nacional comparte, integra o parcialmente según sea el caso establecido en la respectiva norma legal, con los gobiernos subnacionales. Esta presentación difiere de otras que se suelen difundir para mostrar la distribución de los ingresos fiscales entre los gobiernos subnacionales, que no muestran la participación del gobierno nacional en los mismos.

Cuadro 7

Distribución de recursos fiscales entre niveles de gobierno (%)

Recurso Fiscal	Total	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Universidades
Impuesto a la renta de empresas mineras, hidronergéticas, gasíferas y pesqueras (canon)	100,0	50,0	10,0	37,5	2,5
IGV	100,0	89,5	0,0	10,5	0,0
Regalías mineras	100,0	0,0	15,0	80,0	5,0
Regalías gasíferas	100,0	17,0	20,8	56,0	6,2
Canon petrolero	100,0	0,0	27,0	65,0	8,0
Derechos de pesca	100,0	50,0	10,0	37,5	2,5
Participación en contratos gasíferos	100,0	50,0	10,0	37,5	2,5
Derechos de vigencia de minas	100,0	25,0	0,0	75,0	0,0
Canon forestal	100,0	50,0	10,0	37,5	2,5
Rentas de aduanas					
Callao	100,0	98,0	1,0	1,0	0,0
Otros	100,0	98,0	0,0	2,0	0,0
Recursos de privatización y concesiones	100,0	70,0	30,0	0,0	0,0
Impuesto al rodaje	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0
Impuesto a embarcaciones de recreo	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0

Fuente: Vega, J., 2006.

Así por ejemplo, el llamado canon es sólo una parte (la mitad) del impuesto a la renta de las empresas afectas. Por lo tanto, del recurso fiscal constituido por el 100% de la recaudación del impuesto a la renta de empresas mineras, hidroenergéticas, gasíferas y pesqueras, el 50% queda en el gobierno central o nacional, y el otro 50% es transferido hacia los gobiernos subnacionales. Esta mitad a su vez, es distribuida entre los gobiernos regionales y municipales, en proporciones variables, según lo dispuesto por ley, tal como se desagrega en el cuadro.

El cuadro también muestra casos de reparto de otros tributos que el gobierno nacional recauda pero que no retiene para sí, transfiriéndolos íntegramente, ya sea sólo a las municipalidades, como el impuesto al rodaje, o a ambos gobiernos subnacionales, como el canon petrolero o las ya mencionadas regalías mineras. Asimismo, cabe anotar, que las universidades públicas de las regiones también participan en algo de este reparto.

2.2. Las interrelaciones fiscales entre los niveles de gobierno

Lo que actualmente existe en el país es un complicado sistema de ingresos fiscales exclusivos y compartidos entre los tres niveles de gobierno, el cual se puede explicar con ayuda de un diagrama de interrelaciones fiscales entre dichos estratos de gobierno. Dependiendo de lo que la ley le asigne, cada gobierno puede cobrar impuestos u otras tasas a las familias y empresas de su jurisdicción. Asimismo, para completar sus ingresos, los gobiernos pueden recibir transferencias o pueden endeudarse. La totalidad de estos ingresos son luego gastados en la provisión de bienes y servicios en favor de sus respectivas jurisdicciones.

El diagrama que se presenta mas adelante ha sido elaborado en base a los datos mostrados en el Cuadro 8, correspondientes a la ejecución presupuestal de 2005. El presupuesto de ingresos del gobierno nacional ejecutado en dicho año asciende a S/.49.620 millones de nuevos soles. Este ingreso se financia de dos tipos de fuentes: a) recaudación de impuestos y tasas, que en conjunto ascienden a S/.35.589 millones de nuevos soles y b) endeudamiento (interno y externo) y donaciones externas, por valor de S/. 8.573 millones. A su vez, dicho ingreso (asumiendo igualdad entre ingresos y egresos) es gastado por el gobierno nacional en cuatro modalidades: compra directa de bienes y servicios (S/.23.184 millones), pagos financieros (S/.13.296 millones), transferencias a los gobiernos regionales (S/.8.879 millones) y transferencias a los gobiernos locales (S/.4.261 millones).

Cuadro 8
Ingresos y Gastos de los Distintos Niveles de Gobierno, 2005
(Millones de nuevos soles)

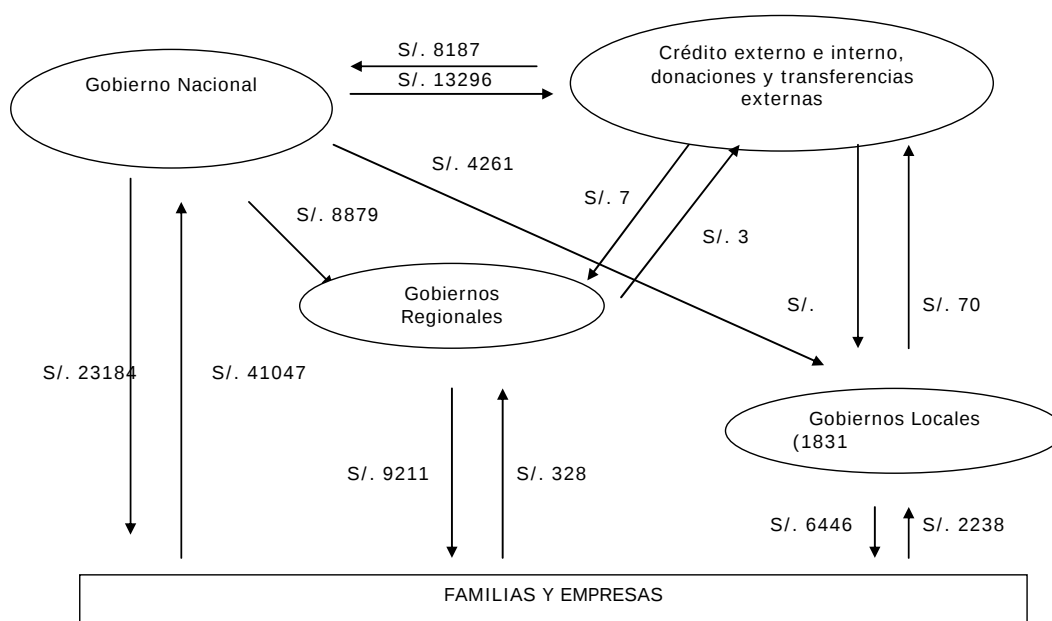
	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales
I. Ingresos	49.620	9.214	6.516
1.1 Tributarios	35.589	0	718
1.2 No tributarios	5.458	328	1.520
1.3 Ingresos financieros	8.187	7	17
1.4 Transferencias	386	8.879	4.261
II. Gastos	49.620	9.214	6.516
2.1 Gasto directo en bienes y servicios	23.184	9.211	6.446
2.2 Transferencias a gobiernos regionales	8.879	0	0
2.3 Transferencias a gobiernos locales	4.261	0	0
2.4 Gastos financieros	13.296	3	70

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF, BCRP y CPN.

En el caso de los gobiernos regionales, éstos en conjunto tienen un ingreso total de S/.9.214 millones de nuevos soles, constituido por las transferencias que reciben del gobierno nacional (S/.8.879 millones, provenientes de toda fuente, es decir, recursos generales, canon, regalías, rentas de aduanas, etc.), ingresos financieros (S/.7 millones) e ingresos propios provenientes del cobro de tasas o derechos (S/.328 millones). Cabe señalar que los gobiernos regionales en el Perú no recaudan impuestos propios, de tal modo que el grueso de sus ingresos proviene de las transferencias del gobierno central. Todos estos ingresos, deducido un pequeño gasto financiero, determinan que los gobiernos regionales puedan gastar S/.9.211 millones en la compra de bienes y servicios para sus respectivas jurisdicciones. Finalmente, el ingreso de los gobiernos locales en conjunto asciende a S/.6.516 millones de nuevos soles, los mismos que provienen de las siguientes fuentes: transferencias del gobierno nacional (S/.4.261 millones, procedentes del IPM, canon y otros), recaudación directa de impuestos y otras tasas (S/.2.238 millones, provenientes del impuesto predial, arbitrios, licencias, etc.) e ingresos financieros (S/.17 millones). En

suma, deducidos los gastos financieros (S/.70 millones), las municipalidades gastan S/.6.446 millones en sus respectivas localidades¹⁴.

INTERRELACIONES FISCALES: PERU 2005 (Millones de nuevos soles)



Fuente: Elaboración del autor, a partir de los datos del Cuadro 8.

Los gobiernos subnacionales en el Perú son relativamente pequeños en comparación al gobierno nacional, pero su importancia económica ha venido creciendo rápidamente en los últimos años. Según nuestras cifras del Cuadro 8, en el año 2005 los ingresos de los gobiernos regionales y locales equivalen, respectivamente, al 18,6% y 13,1% de los ingresos del gobierno nacional. Con respecto al ingreso neto de todo el sector público, es decir, gobierno central o nacional más gobiernos subnacionales, los gobiernos regionales y las municipalidades representan el 17,6%, y 12,5% respectivamente. En conjunto, los ingresos de ambos gobiernos subnacionales equivalen al 30,1% del ingreso del sector público del país.

¹⁴ Aún cuando no se ha incluido en el diagrama, cabe mencionar que hay un pequeño flujo de transferencias de las municipalidades al gobierno nacional, proveniente de una fracción de lo que aquellas recaudan por concepto del impuesto predial y los juegos de máquinas tragamonedas.

Este resultado es bastante mayor a la cifra oficial dada por el CND. Según esta institución (CND, 2006), los ingresos presupuestales conjuntos de ambos niveles de gobierno subnacional en 2005 equivalen solo al 23,3% del ingreso público total, es decir 6,8 puntos porcentuales menos que nuestras estimaciones. La discrepancia de cifras se debe a que, por un lado, las cifras del CND se basan en los presupuestos aprobados, no ejecutados, y por otro lado, a que el cálculo del CND no incluye la totalidad de los ingresos propios de las regiones ni de los gobiernos locales, como si lo hacemos nosotros. Sin embargo, en el último Informe Anual sobre el avance de la descentralización presentado por la Secretaría de Descentralización (2007), se presenta otra cifra, que se asemeja más a nuestros estimados. Según dicho informe, el presupuesto de los gobiernos subnacionales en 2005 equivale al 27,7% del presupuesto del sector público del país¹⁵.

En todo caso, la magnitud de la participación de los gobiernos subnacionales en el sector público nacional ha aumentado notoriamente en los últimos años, pasando de 16.8% en 2002, a niveles de alrededor de 30% en la actualidad¹⁶, llegando a superar a varios países vecinos que emprendieron procesos de descentralización antes que el Perú. En efecto, según se aprecia en el Cuadro 9, para una muestra de países sudamericanos de los que contamos con información compatible, analizando la magnitud de los gastos de los gobiernos subnacionales respecto a los gastos públicos totales, el Perú sería el segundo país mas descentralizado fiscalmente, después de Argentina. En relación al PIB, la importancia relativa del Perú se reduce, pasando al tercer lugar después de Bolivia. Sin embargo, donde hay mayor rezago relativo del Perú es en el ratio entre impuestos recaudados por los gobiernos

¹⁵ Otro estudio independiente (PRODES, 2006), presenta cifras aún mayores, señalando que el presupuesto de los gobiernos subnacionales equivale al 33% del presupuesto público. Este estudio, sin embargo, no precisa la fuente de datos ni la metodología utilizada para llegar a tal conclusión.

¹⁶ La importancia de los gobiernos subregionales en el Perú también se refleja en otros indicadores. Por ejemplo, actualmente, según el presupuesto público de 2007, el 55% de la inversión pública nacional está a cargo de los gobiernos subnacionales (17% en las regiones y 38% en las municipalidades). Asimismo, en 2006, el total de empleados públicos en los gobiernos regionales es similar al número de empleados del gobierno nacional (413.550 y 414.433, respectivamente). No contamos con cifras sobre la cantidad de trabajadores en las municipalidades, pero claramente, el personal que labora en ambos gobiernos subnacionales es mayor al del gobierno central.

subnacionales e impuestos totales nacionales. Esto se explica porque, como se mencionó antes, el grueso de los recursos de estos niveles de gobierno en el país, proviene de las transferencias del gobierno nacional.

Cuadro 9
Indicadores de descentralización fiscal en algunos países de América Latina

	<u>Gastos GSN</u> Gastos SP (%)	<u>Impuestos GSN</u> Total impuestos (%)	<u>Gastos GSN</u> PIB (%)	<u>Impuestos GSN</u> PIB (%)
Argentina (2002)				
Provincias	40,0	22,7	11,6	5,6
Municipalidades	7,3	5,3	2,3	1,3
Total	47,3	28,0	13,9	6,9
Bolivia (1999)				
Regiones	7,2	1,2	2,4	0,3
Municipalidades	10,8	2,8	3,7	0,7
Total	18,0	4,0	6,1	1,0
Chile (2002)				
Regiones	1,2	0,0	0,3	0,0
Municipalidades	16,1	8,2	3,9	2,0
Total	17,3	8,2	4,2	2,0
Paraguay (2004)				
Departamentos	2,2	0,0	0,5	0,0
Municipalidades	9,2	8,3	2,0	2,3
Total	11,4	8,3	2,5	2,3
Perú (2005)				
Regiones	17,6	0,0	3,5	0,0
Municipalidades	12,5	2,0	2,5	0,3
Total	30,1	2,0	6,0	0,3
Uruguay (1999)	15,4	13,2	4,0	3,1

GSN: Gobiernos subnacionales

SP: Sector público

Fuente: Vega, J., 2006.

3. EL RÉGIMEN ECONÓMICO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

El presente capítulo contiene un análisis detallado de los recursos y el funcionamiento de los gobiernos regionales. Se identifican los ingresos destinados a estos gobiernos y se estudian sus respectivos presupuestos, tanto en el agregado como comparativamente entre cada uno de ellos. Asimismo, se evalúa la importancia de las transferencias del gobierno nacional, como un mecanismo para financiar el funcionamiento de estos gobiernos y para atenuar las desigualdades horizontales que existen entre las distintas regiones del país. Finalmente, se analiza la organización y las competencias de los gobiernos regionales y se proponen medidas alternativas para aumentar los recursos fiscales de las regiones.

3.1. Los impuestos destinados a los gobiernos regionales

Salvo ciertas facultades para cobrar tarifas por servicios prestados o por ventas de activos, los gobiernos regionales en el Perú carecen de fuentes de ingresos tributarios propios directamente recaudados. El grueso de los recursos de estos gobiernos proviene de transferencias efectuadas por el gobierno nacional, las mismas que pueden subdividirse en dos tipos de fuentes: aquellas provenientes de *impuestos destinados* —en este caso compartidos entre los distintos niveles de gobierno— y aquellas provenientes de los recursos generales u ordinarios del tesoro público. La diferencia principal entre estos dos tipos de ingresos es que los primeros son recursos que pertenecen a los gobiernos regionales, en los cuales el gobierno nacional solo actúa como ente recaudador, estando obligado por ley a transferir el íntegro de tales recaudos a los respectivos gobiernos regionales, mientras que los segundos están más sujetos a la discreción de las autoridades del ejecutivo o el Congreso, ya que su monto depende de lo que se considere asignar anualmente en el presupuesto global del sector público. Otra diferencia importante entre ambos tipos de ingreso radica en el uso que se les puede dar. Así, los ingresos provenientes de los *impuestos destinados* se asignan casi exclusivamente a gastos de inversión¹⁷, mientras que las

¹⁷ Una parte de los fondos del canon (máximo hasta 20%) y del FOCAM, pueden ser utilizados en ciertos gastos corrientes como la elaboración de perfiles, gastos de los procesos de selección de proyectos de inversión, mantenimiento de obras

transferencias ordinarias del tesoro son fundamentalmente para gastos corrientes.

En el Cuadro 10 se puede observar la relación de los impuestos destinados a favor de los gobiernos regionales. En cada caso, se indica la base legal del tributo, así como las respectivas bases y tasas impositivas. Se aprecia que este sistema de financiamiento a los gobiernos regionales se basa en los recursos provenientes de la explotación de los recursos naturales con que cuentan las regiones, bajo la denominación de canon y regalías. El cuadro también permite observar que el recaudo de tales impuestos no es para uso exclusivo de los gobiernos regionales, sino que es compartido con los gobiernos locales y con las universidades públicas e instituciones de educación superior de las regiones. Esta distribución da lugar a que la tasa efectiva de impuestos destinados a los gobiernos regionales sea bastante inferior a la respectiva tasa nominal. Así por ejemplo, tal como se aprecia en la tercera y en la última columna del cuadro, la tasa nominal de canon minero para los gobiernos regionales es igual al 50% del impuesto a la renta de las empresas mineras, pero la tasa efectiva (definida aquí como la tasa nominal multiplicada por la participación de los gobiernos regionales en los tributos recaudados) es solo 10%¹⁸. Igualmente, la tasa efectiva de las rentas de aduanas es el 0,9% de la recaudación aduanera, mientras que el FOCAM es el 3,5% de las regalías gasíferas¹⁹.

de infraestructura, así como capacitación y asistencia técnica para formular proyectos de inversión pública (DU 027-2005 y DS 042-2005-EF).

¹⁸ Otro concepto de tasa efectiva que podría utilizarse es en base a la renta o utilidad empresarial, no respecto al impuesto que grava a dicha utilidad. En ese caso, si la tasa de impuesto a la renta empresarial es 30%, la participación o tasa efectiva de los gobiernos regionales en dicha renta es de solo 3% de la misma (igual a $0.30 \times 0.50 \times 0.20$).

¹⁹ En este último caso, la tasa nominal (aparente) es 25% de las regalías, pero luego de deducir el canon gasífero y los pagos a PERUPETRO, OSINERG y el MEM, la tasa nominal es en realidad 11,75%. La tasa efectiva resulta de multiplicar esta cifra por la participación de los gobiernos regionales (igual a 30%) en el FOCAM.

Cuadro 10: Impuestos destinados a los gobiernos regionales

Impuesto	Base Legal	Tasa y base impositiva	Distribución	Tasa impositiva efectiva
1. Canon minero	Ley 27506 15/06/01 Ley 28077 04/09/03 Ley 28322 15/07/04	50% del impuesto a la renta de las empresas mineras	Gob. regional: 20% Gob. locales: 75% Universidades: 5%	10% del impuesto a la renta de empresas mineras.
2. Canon hidroenergético	IDEM	50% del impuesto a la renta de las empresas de generación hidroeléctrica	IDEM	10% del impuesto a la renta de empresas de generación de energía hidroeléctrica
3. Canon gasífero	IDEM	50% del impuesto a la renta, 50% de las regalías de los contratos de licencia y 50% de la participación del Estado en los contratos de serv. por la explotación de gas natural y condensados	IDEM	10% del impuesto a la renta, 10% de regalías y 10% de la participación del Estado en los contratos de servicios, por la explotación de gas natural y condensados.
4. Canon pesquero	IDEM	50% del impuesto a la renta y los derechos de pesca de empresas pesqueras	IDEM	10% del impuesto a la renta y los derechos de pesca de empresas pesqueras
5. Canon forestal	IDEM	50% del pago de los derechos de aprovechamiento de productos forestales y de fauna silvestre	IDEM	10% de los derechos de aprovechamiento de productos forestales y fauna silvestre
6. Canon y sobrecanon petrolero	Ley 21678 03/11/76 Ley 23350 29/12/81 Ley 23538 17/12/82 Ley 23630 01/06/83 Ley 26385 08/11/94 Ley 27763 30/05/02 Ley 28277 12/07/04 Ley 28699 28/02/06	12.5% del valor de la producción de petróleo, gas natural asociado y condensados	Varía según Departamento. En promedio, 27% a gob. regionales, 65% a gob. locales y 8% a universidades e institutos superiores.	Varía según Departamento. En promedio, 3,4% del valor de la producción de petróleo, gas natural asociado y condensados.
7. Regalías mineras	Ley 28258 03/06/04 Ley 28323 23/07/04	Varía entre el 1% y 3% del valor del concentrado a precios internacionales	Gob. regional: 15% Gob. locales: 80% Universidades: 5%	Varía entre 0.15% y 0,45% del valor del concentrado
8. Renta de aduanas (aplicable al Callao)	Ley 27613 21/12/01 Ley 27783 26/06/02	2% de la recaudación aduanera sobre bienes importados	Gob. regional: 45% Gob. locales: 45% Fondo Educativo: 10%	0,9% de la recaudación aduanera
9. Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM)	Ley 28451 14/12/04 Ley 28622 04/11/05	25% de las regalías de los Lotes 88 y 56, deducidos el canon gasífero y pagos a PETROPERU, OSINERG y el MEM	Gob. regional: 30% Gob. locales: 60% Universidades: 10%	3,5% de las regalías gasíferas
10. FOCAM-Ucayali	IDEM	2.5% de las regalías	Gob. regional: 13% Gob. locales: 83% Universidades: 4%	0,35% de las regalías gasíferas.

Otros ingresos				
11. Fondo de Compensación Regional (FONCOR)	Ley 27783 26/06/02 Ley 27867 08/11/02	30% de los recursos provenientes de los procesos de privatización y concesiones del gob. nacional	Gob. regional: 100%	
12. Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE)	IDEM	IDEM	Gob. regionales y locales (fondo concursable para proyectos de inversión)	

3.2. Las transferencias fiscales y los presupuestos de las regiones

Aún cuando la cantidad de impuestos destinados al financiamiento de los gobiernos regionales es relativamente amplia, sin embargo su importancia financiera no es tan grande para el conjunto de estos gobiernos. Según se aprecia en el Cuadro 11, el ingreso presupuestario más importante para los gobiernos regionales proviene de las transferencias de los recursos ordinarios del Tesoro Público, los mismos que para el año 2006 llegan al 76,8% del total de ingresos de las regiones. Los impuestos destinados, es decir el canon, FOCAM, las regalías y las rentas de aduanas son el segundo rubro de importancia de ingresos, pero solo equivalen al 10,2% del total. El tercer rubro en importancia está constituido por el Fondo de Compensación Regional (FONCOR). Este recurso puede considerarse como de carácter mixto, ya que se financia por un lado, de un porcentaje preestablecido, destinado para los gobiernos regionales, igual al 30% de los ingresos provenientes de las privatizaciones y concesiones y, por otro lado, de los montos que se definan anualmente en el presupuesto público nacional. Finalmente, el ingreso menos importante, que llega solo al 4,3% del total, está conformado por los recursos directamente recaudados por las regiones.

Cuadro 11
Ingresos de los gobiernos regionales, 2002 – 2006
(Millones de nuevos soles y porcentaje)

	2002		2003		2004		2005		2006	
	Mill	%	Mill	%	Mill	%	Mill	%	Mill	%
Ingresos directos	<u>351</u>	<u>6,6</u>	<u>263</u>	<u>4,0</u>	<u>309</u>	<u>3,9</u>	<u>335</u>	<u>3,6</u>	<u>438</u>	<u>4,3</u>
1. Recursos directamente recaudados ¹	349	6,6	261	3,9	303	3,8	328	3,5	417	4,1
2. Otros ²	2	<	2	0,1	6	0,1	7	0,1	21	0,2
Transferencias del gobierno nacional	<u>4.961</u>	<u>93,4</u>	<u>6.317</u>	<u>96,0</u>	<u>7.676</u>	<u>96,1</u>	<u>8.879</u>	<u>96,4</u>	<u>9.814</u>	<u>95,7</u>
1. Recursos ordinarios	4.629	87,2	5.740	87,2	6.606	82,7	7.417	80,5	7.876	76,8
2. Canon, regalías	216	4,1	252	3,8	350	4,4	613	6,7	937	9,1
3. Renta de aduanas	105	2,0	148	2,2	78	1,0	92	1,0	112	1,1
4. Otros ³	9	0,1	177	2,8	642	8,0	757	8,2	889	8,7
Total ingresos	5.310	100,0	6.580	100,0	7.985	100,0	9.214	100,0	10.252	100,0

¹ Incluye tasas, venta de bienes y servicios, rentas de propiedad y multas.

² Incluye venta de activos, ingresos de capital y contribuciones.

³ Incluye transferencias de capital (FONCOR).

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF.

Los recursos ordinarios del Tesoro constituyen el principal rubro de ingresos de los gobiernos regionales, pero su importancia relativa se ha venido reduciendo desde el año 2003, a la par que han crecido rápidamente los montos provenientes del canon. En el Cuadro 12 se muestra que los ingresos de mayor crecimiento en los presupuestos de los gobiernos regionales entre 2003 y 2006, son los correspondientes al canon minero y al canon gasífero, que aumentaron 6,1 y 5,4 veces respectivamente²⁰. Tales aumentos se explican por el fuerte crecimiento de los precios internacionales de los minerales y por el aumento de la inversión minera y la explotación del gas en el país²¹. Los aumentos de ingresos provenientes del canon forestal son también muy ostensibles, pero sus montos absolutos son bastante más pequeños que los otros rubros mencionados.

²⁰ En comparación, los ingresos provenientes de recursos ordinarios del tesoro solo crecieron 1.4 veces entre 2006 y 2003.

²¹ Por ejemplo, entre 2003 y 2006, las cotizaciones internacionales del cobre, oro, plata, plomo y zinc, crecieron en 3,8; 1,7; 2,4; 2,5 y 4 veces, respectivamente (BCRP, 2006).

Cuadro 12
Transferencias de impuestos e ingresos destinados a los gobiernos
regionales, 2003 – 2006
(Millones de nuevos soles y porcentajes)

	2003		2004		2005		2006		Incre- mento*
	Mill.	%	Mill.	%	Mill.	%	Mill.	%	
FONCOR	---	---	369,0	48,9	423,7	40,2	430,0	31,5	1,2
Canon Minero	57,2	17,7	90,3	12,0	177,6	16,8	349,3	25,6	6,1
Canon Petrolero	167,4	51,9	173,5	23,0	220,9	20,9	265,9	19,5	1,6
Renta de Aduanas	73,9	22,9	77,9	10,3	92,4	8,8	112,3	8,2	1,6
Canon Gasífero	---	---	14,6	1,9	60,4	5,7	78,8	5,8	5,4
Regalías Mineras	---	---	---	---	32,7	3,1	58,0	4,3	1,8
Canon Hidroener- gético	---	---	---	---	22,5	2,1	25,5	1,9	1,1
FOCAM	18,5	5,7	21,8	2,9	18,8	1,8	32,1	2,4	1,7
Canon Pesquero	5,2	1,6	8,0	1,1	5,8	0,5	9,9	0,7	1,9
Canon Forestal	0,2	0,1	0,2		0,2		1,3	0,1	6,5
Total	322,4	100,0	755,3	100,0	1.055,0	100,0	1.363,1	100,0	4,2

*Incremento (veces) entre el año 2006 y el año inicial para el que se cuenta información.
Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF

El rápido crecimiento de ingresos provenientes especialmente del canon, constituye un súbito aumento de recursos para varios gobiernos regionales, que se han mostrado incapaces de utilizarlos a la velocidad con que van llegando a sus presupuestos²². Sin embargo, esta situación de creciente abundancia de fondos presupuestales no se da en la mayoría de regiones, sino básicamente solo en aquellas en donde existen amplios recursos mineros o gasíferos, en las cuales los ingresos por canon constituyen una fracción importante de sus presupuestos totales. Así, en el Cuadro 13 se puede ver que (sin contar el Callao que recibe fuertes sumas por rentas de aduanas), hay siete regiones en las cuales el canon y regalías superan el promedio nacional. En Moquegua, Tacna, Loreto y Ucayali por ejemplo, los

²² En el año 2006 por ejemplo, los gobiernos regionales en conjunto solo alcanzaron a gastar el 59 % de sus ingresos provenientes del canon y regalías (ver el Cuadro 19).

ingresos por canon, regalías y FOCAM en 2006 llegan respectivamente, al 35,9%, 28,4%, 24,4% y 20,9% de sus ingresos totales, muy por encima del promedio regional nacional de 10,2%. Mientras que en el otro extremo, tenemos a regiones como Amazonas, Apurímac, Huanuco, Lambayeque, Madre de Dios y San Martín, en donde los ingresos por canon no llegan ni al 1% de sus ingresos totales. Al no percibir mayores ingresos provenientes de dichos *impuestos destinados*, estos gobiernos regionales dependen fundamentalmente de las otras transferencias recibidas del gobierno central.

Cuadro 13
Estructura de Ingresos de los Gobiernos Regionales, 2003 y 2006
 (%)

	2003				2006			
	Ingresos Recaudados	Recursos del Tesoro	Canon, Regalías, FOCAM	Otros Ingresos	Ingresos Recaudados	Recursos del Tesoro	Canon, Regalías, FOCAM	Otros Ingresos
Amazonas	2,6	93,9	0,07	3,4	1,7	84,7	0,02	13,5
Ancash	4,3	90,6	3,1	2,0	2,9	72,2	14,6	10,3
Apurímac	3,0	94,3	0,03	2,7	2,6	87,1	0,9	9,4
Arequipa	5,4	89,6	1,4	3,6	5,2	79,2	3,3	12,3
Ayacucho	2,5	94,2	0,003	3,2	2,2	82,6	2,9	12,3
Cajamarca	2,4	91,2	3,4	3,0	2,0	72,4	13,1	12,5
Callao	1,4	0,5	98,0*	0,1	3,3	57,8	38,5*	0,4
Cusco	3,5	94,1	0,001	2,3	2,9	71,9	18,0	7,2
Huancavelica	1,6	91,0	5,0	2,4	1,0	76,4	8,5	14,1
Huanuco	2,5	94,4	0,003	3,0	2,3	83,4	0,2	14,1
Ica	4,1	93,1	0,6	2,2	3,5	86,7	3,7	6,1
Junín	4,8	91,2	0,5	2,6	3,9	86,5	1,9	7,7
La Libertad	7,3	88,0	0,5	4,2	7,6	80,7	2,4	9,3
Lambayeque	6,1	91,2	0,0006	2,6	5,7	83,9	0,002	10,3
Lima Provincias.	3,1	61,5	33,5	1,9	0,6	89,8	7,8	1,8
Loreto	2,5	72,8	22,4	2,3	3,0	68,3	24,4	4,3
Madre de Dios	4,3	93,5	0,1	2,1	3,9	83,8	0,6	11,7
Moquegua	4,5	87,7	6,0	1,8	2,8	43,5	35,9	17,8
Pasco	2,9	93,2	3,0	1,8	2,0	88,8	4,7	4,5
Piura	5,8	83,9	6,8	3,5	4,0	78,2	9,4	8,4
Puno	2,0	93,2	3,0	1,8	2,0	88,8	4,7	4,5
San Martín	3,5	92,7	0,02	3,7	14,9	74,5	0,04	10,5
Tacna	4,8	90,7	2,1	2,4	11,5	52,2	28,4	7,9
Tumbes	3,0	88,1	6,7	2,2	3,7	79,7	9,8	6,8
Ucayali	4,4	74,9	18,4	2,3	4,0	70,0	20,9	5,1
Promedio regional	4,0	87,2	6,1	2,7	3,9	76,9	10,2	9,0

* Incluye rentas de aduanas

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF

La disparidad de recursos naturales sujetos a impuestos destinados a los gobiernos regionales es una fuente de desigualdad presupuestaria entre estos gobiernos, que favorece a las regiones con mayor disponibilidad de tales

recursos, algunas de las cuales son las más prósperas del país. Tal desigualdad podría ser compensada por una mayor transferencia de recursos ordinarios del tesoro hacia aquellas regiones que carecen de recursos naturales. Sin embargo, no se aprecia que aquellas transferencias estén logrando ese objetivo. En realidad, como veremos enseguida, ni el total de ingresos transferidos ni tampoco ninguna de las distintas categorías de transferencias a los gobiernos regionales, contribuyen efectivamente a balancear las disparidades presupuestales y socioeconómicas que hay entre las regiones del país.

En el agregado, según se deduce del Cuadro 14, en 2005, las ocho regiones con mayor presupuesto —que representan un tercio del número de regiones— perciben la mitad de las transferencias totales percibidas por las regiones. Esta disparidad es más notoria en el caso de los ingresos por canon y regalías, ya que un tercio de las regiones absorbe el 80% de los ingresos totales transferidos por este concepto. No obstante, es más relevante analizar los presupuestos per cápita en vez de los presupuestos totales de las regiones, ya que existen grandes disparidades de tamaño de población entre ellas.

Cuadro 14
Transferencias Totales a los Gobiernos Regionales, 2005¹
(Millones de nuevos soles)

	Total	Recursos ordinarios	Canon²	Transferencia de capital	Otras transferencias
Amazonas	176,3	152,7	0,0067	14,5	9,1
Ancash	491,5	457,1	17,3	9,0	8,1
Apurímac	231,8	206,3	1,4	14,1	10,0
Arequipa	529,4	469,1	16,4	32,6	11,3
Ayacucho	341,0	283,2	7,2	23,7	26,9
Cajamarca	596,7	457,8	69,2	8,6	61,1
Callao	258,2	164,0	0,5	1,3	92,4
Cusco	548,6	426,6	80,6	30,2	11,2
Huancavelica	264,3	187,5	15,2	30,9	30,7
Huanuco	277,2	241,4	0,2	23,2	12,4
Ica	340,3	313,1	7,6	13,5	6,1
Junín	549,3	505,8	5,7	24,2	13,6
La Libertad	555,7	502,9	6,7	30,8	15,3
Lambayeque	356,8	332,4	0,0006	13,5	10,9
Lima Prov.	304,7	284,4	16,0	4,2	0,1
Loreto	543,6	393,7	124,4	12,8	12,7
Madre de Dios	71,9	63,7	0,048	7,1	1,1
Moquegua	169,4	97,3	48,8	19,4	3,9
Pasco	164,6	137,3	7,9	15,0	4,4
Piura	594,8	486,7	49,7	40,5	17,9
Puno	555,9	499,0	27,9	19,0	10,0
San Martín	340,0	302,7	0,1	28,8	8,4
Tacna	218,7	147,8	47,4	18,2	5,3
Tumbes	150,0	126,1	12,2	6,6	5,1
Ucayali	239,1	176,3	47,7	10,3	4,8
Total	8.869,8	7.414,9	610,3	452,0	392,6

¹ Excluye Lima Metropolitana, que recibió 9.3 millones de nuevos soles en transferencias en este año.

² Incluye FOCAM y regalías mineras

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF

En el Cuadro 15 se muestran, para el año 2005, los ingresos presupuestales per cápita para cada región, en orden de importancia. Estas cifras corresponden al total de rubros de ingresos —es decir incluyendo transferencias e ingresos directamente recaudados por los gobiernos regionales— y muestran que los gobiernos regionales con mayor ingreso presupuestal por habitante son los de Moquegua (1.062 nuevos soles), Tacna (840 nuevos soles), Tumbes 772 nuevos soles), Madre de Dios (736 nuevos soles) y Loreto (615 nuevos soles). En el otro extremo, con menores niveles de ingreso presupuestal per cápita, están los gobiernos regionales de Callao, Lambayeque, Lima Provincias, Piura y Huánuco, con 317, 333, 363, 370 y 373

nuevos soles, respectivamente. La relación entre el ingreso presupuestal per cápita de la región más favorecida en este sistema (Moquegua) y la menos favorecida (Callao) es de 3,4 a 1.

Cuadro 15
Ingresos presupuestales totales y per capita de los gobiernos regionales, 2005

Región	Ingreso Total (miles de nuevos soles)	Población	Ingreso per capita (nuevos soles)
Moquegua	174.325	164.105	1.062
Tacna	240.899	286.810	840
Tumbes	155.360	201.336	772
Madre de Dios	74.766	101.644	736
Loreto	562.604	915.138	615
Pasco	167.775	274.568	611
Ucayali	250.101	418.725	597
Huancavelica	266.354	463.250	575
Apurímac	236.802	437.128	542
Ayacucho	348.881	650.817	536
Ica	351.736	695.489	506
San Martín	351.283	695.106	505
Junín	570.167	1.182.649	482
Arequipa	562.376	1.172.959	479
Ancash	509.096	1.086.604	469
Cusco	566.637	1.208.821	469
Amazonas	181.984	406.904	447
Puno	567.923	1.290.052	440
Cajamarca	608.456	1.412.262	431
La Libertad	609.474	1.596.930	379
Huanuco	284.007	761.216	373
Piura	621.854	1.679.899	370
Lima Provincias	306.117	843.333	363
Lambayeque	374.198	1.122.421	333
Callao	266.138	840.813	317
TOTAL	9.204.314	19.908.979	462

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF e INEI.

3.3. La equidad de las transferencias fiscales regionales

Resulta interesante analizar la idoneidad del régimen de transferencias presupuestales a los gobiernos regionales en términos de equidad. Para ello evaluamos cada uno de los principales rubros de transferencias que reciben los gobiernos regionales como son: recursos ordinarios del Tesoro, canon,

FOCAM y regalías y transferencias de capital²³, en términos per cápita, los mismos que se presentan en el Cuadro 16, para el año 2005. Se puede observar que la fuente de recursos presupuestales menos equitativa entre las regiones es la correspondiente al canon, FOCAM y regalías. Mientras que Moquegua, Tarma y Loreto, por ejemplo, reciben respectivamente 297, 165 y 136 nuevos soles por habitante, hay regiones como Lambayeque, Amazonas, San Martín, Huánuco y Callao, que apenas reciben algunos centavos por este concepto²⁴. Los grados de desigualdad son relativamente menores para los otros rubros de transferencias, pero no obstante también muestran diferencias sustanciales para las regiones. Así, en el caso de las transferencias de capital, la relación entre la región que más fondos per cápita recibe (Moquegua) y la que menos recibe (Callao) es igual a 59. La misma relación es más moderada para las transferencias ordinarias, ya que Madre de Dios (la más favorecida en este rubro) recibe 3.2 veces más dinero per cápita que Callao.

Otra forma de evaluar el efecto distributivo de las transferencias consiste en verificar como éstas contribuyen a la equidad horizontal entre las regiones. Para ello, calculamos los coeficientes de correlación existentes entre las principales transferencias per cápita (presentadas anteriormente en el Cuadro 16) y algunos indicadores de pobreza o atraso socioeconómico relativo de las regiones, como las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), los Índices de Desarrollo Humano (IDH) y el PBI per cápita, los mismos que se muestran en el Cuadro 17.

²³ En conjunto, estos rubros representan el 95,5% de las transferencias presupuestales percibidas por los gobiernos regionales en dicho año.

²⁴ Cabe anotar que en esta columna no se incluyen las rentas de aduanas (también llamado “canon aduanero”) que recibe el Gobierno Regional del Callao. Si incluimos este rubro, el ingreso per cápita del Callao por concepto de “canon” llega a 109 nuevos soles.

Cuadro 16
Transferencias per cápita a los gobiernos regionales, 2005
(nuevos soles)

Región	Total	Recursos Ordinarios	Canon ¹	Transferencias de Capital
Amazonas	433	375	0.016	36
Ancash	452	421	16	8
Apurímac	530	472	3	32
Arequipa	451	400	14	28
Ayacucho	524	435	11	36
Cajamarca	423	324	50	6
Callao	307	195	0.595	2
Cusco	454	353	67	25
Huancavelica	571	405	33	67
Huanuco	364	317	0.263	30
Ica	489	450	11	19
Junín	464	428	5	20
La Libertad	348	315	4	19
Lambayeque	318	296	0.001	12
Lima Provincias	361	337	19	5
Loreto	594	430	136	14
Madre de Dios	708	627	0.472	70
Moquegua	1,032	593	297	118
Pasco	599	500	29	55
Piura	354	290	30	24
Puno	431	387	22	15
San Martín	489	435	0.144	41
Tacna	763	515	165	63
Tumbes	745	626	61	33
Ucayali	571	421	114	25

¹ Incluye FOCAM y regalías mineras

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF

Cuadro 17
Disparidades socioeconómicas por Departamento

Departamento	PBI 2005 (millones de nuevos soles)^a	PBI per cápita 2005 (nuevos soles)^a	IDH 2005^b	NBI* 2006^c
Amazonas	2.024	4.974	0,5535	78,80
Ancash	11.059	10.177	0,5776	61,60
Apurímac	1.080	2.470	0,5209	77,10
Arequipa	18.947	16.153	0,6463	40,20
Ayacucho	1.709	2.625	0,5280	77,00
Cajamarca	9.255	6.553	0,5400	80,80
Callao			0,7102	31,80
Cusco	6.784	5.612	0,5377	65,40
Huancavelica	1.580	3.410	0,4924	86,30
Huanuco	3.913	5.140	0,5311	80,10
Ica	9.224	13.262	0,6481	48,40
Junín	9.128	7.718	0,5922	62,80
La Libertad	14.782	9.256	0,6046	56,20
Lambayeque	9.017	8.033	0,6271	52,50
Lima			0,6694	29,70
Loreto	7.863	8.592	0,5660	82,10
Madre de Dios	1.235	12.150	0,5997	79,40
Moquegua	4.524	27.567	0,6435	45,70
Pasco	3.848	14.014	0,5752	77,90
Piura	8.900	5.297	0,5714	69,50
Puno	4.283	3.320	0,5468	74,30
San Martín	3.691	5.310	0,5735	79,00
Tacna	4.164	14.518	0,6685	31,20
Tumbes	1.148	5.701	0,6169	62,80
Ucayali	2.683	6.407	0,5760	85,70

* Porcentaje de población con al menos una necesidad básica insatisfecha

Elaboración propia.

Fuentes: ^a Instituto Cuánto: Perú en números, 2006

^b PNUD: "Índice de desarrollo humano a escala departamental, provincial y distrital", 2005

^c Ministerio de Economía y Finanzas: Marco Macroeconómico Multianual 2008-2010

El resultado de las respectivas correlaciones se muestra en el Cuadro 18²⁵. Los coeficientes son bastante bajos, lo cual indica una débil correlación entre las transferencias presupuestales y el nivel de desarrollo socioeconómico de las regiones. Sin embargo, aunque bajos, no se puede dejar de observar que —excepto para las transferencias de recursos ordinarios— en todos los casos, los signos de los respectivos coeficientes de

²⁵ En estos cálculos no incluimos a Lima Provincias porque no contamos con indicadores socioeconómicos separados para esta zona.

correlación revelan una regresividad del sistema de transferencias. Es decir que las regiones con mayores niveles de pobreza (medida por el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas), o con menores niveles de desarrollo humano o de PBI per cápita, estarían recibiendo relativamente menores transferencias presupuestales que las regiones más afluentes. Esta es una conclusión preocupante e invita a reflexionar sobre la necesidad de replantear el actual sistema de transferencias presupuestales a las regiones, buscando mejores criterios de equidad horizontal entre las mismas.

Cuadro 18
Coefficientes de correlación entre principales variables, 2005

Transferencias per cápita	NBI ¹	IDH ¹	PBI per cápita ²
Canon ³	-0,3177	0,3524	0,6371
Recursos Ordinarios	0,0801	0,0511	0,4548
Transferencias de Capital	-0,0248	0,0385	0,5957
Transferencias Totales	-0,0723	0,1593	0,6204

¹ No Incluye Lima

² No Incluye Lima ni la Provincia Constitucional del Callao

³ Incluye FOCAM y regalías mineras

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del MEF y del INEI.

En realidad, buena parte del sistema de transferencias no está diseñado para atender las desigualdades interregionales. Así por ejemplo, en el caso del canon minero, hidroenergético, pesquero, forestal y gasífero, si bien es cierto que los criterios de distribución de estos ingresos incorporan factores de compensación redistributiva, buscando de asignar más recursos a las áreas relativamente más pobres, sin embargo, ello solo se hace al interior de cada región, mas no entre las regiones del país. Legalmente, el 85% de los ingresos por dicho canon se asigna a las municipalidades distritales y provinciales del departamento donde se explota el recurso natural —en base a criterios de ubicación del recurso, población, necesidades básicas insatisfechas y déficit de infraestructura— el 15% se adjudica al gobierno regional donde se ubica el recurso y el 5% se entrega a las universidades públicas de su jurisdicción. Aún cuando todos los gobiernos regionales reciben algún ingreso por alguno de estos tipos de canon, sin embargo solo 6 de ellos (Ancash, Cajamarca, Cusco, Loreto, Moquegua y Tacna), o sea el 25% de los gobiernos, reciben el 69% del total de fondos transferidos por este concepto.

La situación es similar para otras fuentes de recursos transferidos. Por ley, el Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM) se distribuye únicamente entre las municipalidades y gobiernos regionales de los departamentos donde se encuentran los ductos principales conteniendo los hidrocarburos, lo cual solo beneficia a Ayacucho, Huancavelica, Ica, Lima y Ucayali²⁶. Asimismo, el canon y sobrecanon petrolero únicamente beneficia a cuatro regiones donde se explota este recurso: Loreto, Ucayali, Piura y Tumbes. Finalmente, en el caso del canon gasífero, éste solo es percibido por el Cusco.

Ciertamente que una recomendación obvia que surge de este análisis es que se hace necesario reorientar el régimen existente hacia un sistema de transferencias que de algún modo permita compartir las riquezas de las regiones, especialmente de las más afluentes. Sin embargo, esto parece políticamente inviable. En ocasiones anteriores, cuando se ha esbozado la posibilidad de redistribuir parte de algunos ingresos de canon hacia las regiones más pobres, esto ha sido tajantemente rechazado por las autoridades y pobladores de las otras regiones. Ante esta situación, es menester diseñar nuevas formas de distribución de transferencias, ya sea en base a las existentes, en las cuales el gobierno nacional puede tener mayor discrecionalidad, o eventualmente, también creando nuevos rubros a transferir.

De los otros rubros de transferencia existentes, los de mayor impacto son el FONCOR y especialmente, los recursos ordinarios del tesoro. El primero de ellos se constituye de los recursos de los proyectos de inversión de alcance regional a cargo del respectivo CTAR, de los recursos provenientes (30%) de las privatizaciones y concesiones a nivel nacional y de los montos que anualmente se incluyan en el presupuesto nacional. Este fondo se asigna a todos los gobiernos regionales, considerando factores no solo de pobreza (necesidades básicas insatisfechas), sino también de población, ubicación fronteriza, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la

²⁶ El 30% de este fondo se asigna a los mencionados gobiernos regionales, el 60% a las municipalidades distritales y provinciales de la respectiva región (en ambos casos utilizando indicadores de ubicación de los ductos, población y necesidades básicas insatisfechas) y el 10% a las universidades públicas de cada jurisdicción.

ejecución de inversiones. Con tantos criterios, no resulta clara la direccionalidad de estos fondos. Sin embargo, en la práctica, tal como se muestra en el análisis de correlación antes presentado, este mecanismo de transferencias no está contribuyendo a compensar las desigualdades de desarrollo socioeconómico que hay entre las regiones del país. Sería recomendable revisar los criterios o las ponderaciones de reparto de este fondo, tratando de reducir el número de criterios o dándole mayor peso a los factores de pobreza de las regiones. Por lo demás, políticamente, modificar este criterio parece factible porque los criterios de reparto no están preasignados por ley a ninguna región en particular, como si ocurre en el caso del canon.

En cuanto a los recursos ordinarios del tesoro público, este sería el que mayor discrecionalidad tiene para ser modificado por el gobierno nacional, y podría ser utilizado con más agresividad para buscar una mayor equidad horizontal entre las regiones del país. De la documentación revisada para este estudio, no resulta muy claro el criterio de asignación de estos fondos entre los distintos gobiernos regionales. Según información personal recogida de funcionarios del MEF, los montos anualmente presupuestados para este rubro tienen básicamente un componente inercial, que data cuando menos desde los inicios de la creación de las regiones a finales de la década de 1980 y de la implementación de los CTAR en la década de 1990. Así, los presupuestos con que operaban estas instituciones, financiados por transferencias del gobierno central, han continuado siendo asignados a los gobiernos regionales creados a partir de 2002. Estos fondos son los que financian el funcionamiento operativo o los gastos corrientes de los gobiernos regionales, como remuneraciones, insumos, materiales de oficina y mantenimiento de instalaciones. Es decir que sirven básicamente para “parar la olla” de los presupuestos de cada gobierno regional, y por tanto no necesariamente tienen un criterio redistributivo interregional. Sería conveniente entonces explorar la posibilidad de, ampliando o redireccionando estos recursos, incluir criterios de pobreza relativa de las regiones en la distribución o transferencia de los mismos.

3.4. Como incrementar los recursos de los gobiernos regionales

A pesar de los diversos recursos y mecanismos de transferencia presupuestaria que tienen los gobiernos regionales, éstos continúan demandando mayores presupuestos²⁷. Sin embargo, las normas vigentes ya no contemplan más recursos que los que actualmente existen, salvo para el caso de fusiones entre dos o mas regiones. En este eventual caso, la Ley de Descentralización Fiscal contempla que tales regiones integradas percibirán tres tipos de recursos nuevos. Por un lado, recibirán el 50% de los ingresos provenientes de 3 impuestos efectivamente recaudados en la respectiva región: el IGV (sin el Impuesto de Promoción Municipal), el ISC y el impuesto a la renta de personas naturales. Por otro lado, también podrán recibir transferencias complementarias del Tesoro cuando tengan brechas o déficit presupuestales ocasionados por ciertos factores ineludibles. Además, podrán recibir recursos adicionales en caso cumplan con los criterios de esfuerzo fiscal a ser establecidos²⁸.

La eventual implementación del mencionado paquete de impuestos destinados a favor de las regiones presenta actualmente tres tipos de dificultades. La primera de ellas es que beneficiará solamente a las regiones que se fusionen o integren, lo cual no podrá ocurrir sino hasta después del año 2009, cuando —según el cronograma legal vigente— se realice el segundo referéndum de consulta popular para decidir las fusiones. La segunda dificultad es que existe un problema de interpretación legal entre el gobierno central y las regiones, respecto a si los ingresos provenientes de los mencionados tres impuestos serán adicionales o solo sustituirán a los recursos ordinarios que hoy se transfieren. Finalmente, la tercera cuestión se refiere a la dificultad de establecer la verdadera cuantía de los impuestos efectivamente recaudados en cada región.

La primera de estas dificultades sería imposible de superar en la medida que, tal como ya ocurrió en el primer referéndum de 2005, ninguna región quiera integrarse con otra. Así, estos nuevos impuestos destinados no tendrían otra oportunidad de implementarse sino hasta el año 2013, cuando

²⁷ Diario “El Comercio” (30/07/2007); página A6.

²⁸ Artículos 15 al 22 de la Ley de Descentralización Fiscal (DL 955).

habría un tercer referéndum. Relajar el requisito de fusión entre regiones para acceder a este nuevo rubro de ingresos para ellas, sería contraproducente ya que se perdería un incentivo importante para promover la creación de regiones más grandes que las actuales. Sin embargo, si sería recomendable flexibilizar los plazos para que, aquellos Departamentos que deseen ir a un referéndum, puedan hacerlo en el momento que consideren pertinente, sin sujetarse a plazos tan rígidos como los actuales.

La segunda dificultad planteada es tal vez menos complicada de resolver que la anterior, si nos remitimos a la propia Ley de Descentralización Fiscal del año 2004. Dicha Ley en ninguna parte menciona que los ingresos provenientes de los mencionados tres impuestos serán sustitutos de recursos presupuestales existentes. Es en el Reglamento de la Ley, publicado varios meses después de la misma, donde se consigna esta disposición²⁹. Además de no contar con sustento legal, esta nueva normativa es contradictoria porque se estaría echando abajo el incentivo a la conformación de macro-regiones. Sería recomendable entonces volver a los preceptos originales de la Ley de Descentralización Fiscal y considerar que los nuevos rubros de ingresos son adicionales y no sustitutos de los existentes, aunque previo a ello debería de conocerse la real cuantía de la recaudación proveniente de estos tres impuestos.

Esto nos lleva a la tercera dificultad mencionada, la misma que ya estaría en proceso de ser resuelta puesto que —tal como lo ordena la misma Ley— el MEF se encuentra desarrollando un estudio que permitirá conocer la magnitud de los impuestos efectivamente recaudados en cada región. El problema actual es que en el sistema tributario peruano, la recaudación de impuestos se registra en el domicilio legal que señalen los contribuyentes —que usualmente es Lima— aunque la transacción o el hecho económico imponible se realicen en otra jurisdicción. Así, estadísticamente, son pocos los pagos de tributos que se registran fuera de la capital del país³⁰. Mientras se culmina dicho estudio, que permitirá precisar el domicilio de los

²⁹ Decreto Supremo 114-2005-EF.

³⁰ Según el Instituto Cuanto, el 88% de los impuestos nacionales son recaudados en Lima.

contribuyentes y la debida ubicación geográfica o lugar donde se desarrollan las actividades económicas³¹, podemos adelantar un primer estimado para conocer el posible impacto o cuantía que tendrían estos tres rubros en los presupuestos de las regiones.

Nuestro método de estimación es agregado para el conjunto de las regiones, y se basa en la importancia económica relativa de ellas y su participación en el PBI nacional, y la base impositiva que ello implica. En primer lugar, recogemos para el año 2006, las cifras de recaudación nacional del IGV interno³² sin IPM, el ISC y el impuesto a la renta de personas naturales. Luego, asumimos que de este total recolectado a nivel nacional, lo recaudado en las regiones sería igual al 53,8%, que es equivalente a la participación del PBI regional en el PBI nacional³³. Esta cifra hipotética de recaudación regional necesita ser luego ajustada, para reflejar la capacidad tributaria o la base impositiva que efectivamente existe en las regiones. Dadas las diferencias de ingreso per cápita en las regiones frente a Lima, la recaudación tributaria en las regiones debe ser proporcionalmente menor que el promedio nacional, ya que éste último incluye a Lima. Según nuestros cálculos, el PBI per cápita de las regiones es igual al 76,8% del PBI per cápita nacional (con respecto al PBI per cápita de Lima, el regional es el 49.7%). Esto significa que la recaudación efectiva en las regiones sería equivalente al 76,8% de la hipotética recaudación regional. Aplicando este factor, entonces la recaudación regional estimada para los mismos rubros en 2006 sería igual

³¹ En noviembre de 2005, el MEF publicó la metodología de cálculo de la recaudación efectiva en cada región, en la cual se indica que el impuesto a la renta personal se calculará en función al domicilio de quien recibe la renta (para rentas de primera categoría) y en función a la ubicación geográfica de quien recibe o paga la renta (para rentas de segunda, cuarta y quinta categoría). Asimismo, el IGV y el ISC se calcularán en función a la operación gravada en los puntos de venta del consumidor (DS 157-2005-EF).

³² Los datos y la explicación del método de estimación se presentan en el Anexo de este informe. Cabe indicar que el DL 955 claramente se refiere a los impuestos internos, los mismos que excluyen los impuestos pagados por productos importados. Sin embargo, solo tenemos estas cifras para el IGV y no para el ISC, lo cual inflaría un poco nuestros estimados finales. Como tema curioso, sería interesante que el MEF precise si el concepto de “impuestos internos”, se aplica también para el caso de la renta personal.

³³ En este caso no incluimos a Lima Provincias y Callao como parte del PBI regional, ya que las cifras de PBI departamental (o regional) con que contamos dan solo el total para cada Departamento.

a 7.722 millones de nuevos soles. El 50% de este monto, es decir 3.861 millones de nuevos soles, es lo que debería ser transferido a las regiones.

Este es un monto considerable, que equivale al 1,2% del PBI nacional y al 7,0% del presupuesto público nacional, y representaría un aumento de 37% en el presupuesto de las regiones en conjunto. Probablemente nuestras estimaciones estén infladas, y podríamos ajustarlas hacia abajo teniendo en cuenta que la capacidad tributaria o la base impositiva de las regiones sea mucho menor aún, debido por ejemplo a que existe mucha informalidad y evasión fiscal en las regiones, o que en éstas hay predominancia de actividades agrarias y de exportación minera que no están afectas al pago del IGV. Si, por ejemplo asumimos que la base impositiva en las regiones es la mitad del promedio nacional (semejando la diferencia entre el PBI per cápita regional y el de Lima), el nuevo ingreso estimado de las regiones sería de 2.514 millones de nuevos soles, equivalente a un 25% de aumento en su presupuesto. Aún en este caso, vemos que estamos ante una cifra considerable. Habrá que esperar los resultados del estudio del MEF para conocer las cifras oficiales, pero es claro que se trata de montos importantes.

Tal vez sea la magnitud de estas cifras —que alterarían drásticamente los equilibrios fiscales del gobierno central— la que habría empujado al MEF a interpretar restrictivamente la posibilidad de compartir mas impuestos con los gobiernos regionales. En todo caso, frente a este problema real, pueden haber otras soluciones intermedias, como por ejemplo la de retirar algunos rubros de este paquete impositivo. En concreto, podría evaluarse la conveniencia de excluir (o diferir para más adelante), ya sea el impuesto a la renta personal o el ISC a los combustibles. Alternativamente, también se podría otorgar a los gobiernos regionales la facultad de recaudar autónomamente estos dos impuestos. Adjudicar facultades tributarias a los gobiernos regionales sería un salto cualitativo importante en el proceso de descentralización política y económica del país, que se debe implementar con prudencia y gradualidad, para evitar desequilibrios fiscales. Se puede empezar ese proceso con los dos impuestos mencionados, los mismos que además de estar ya comprometidos para las regiones, teóricamente también son buenos candidatos para una descentralización tributaria.

En efecto, teóricamente, los tributos que se recomienda asignar a los gobiernos subnacionales deben de (entre otros factores) tener las siguientes características: i) gravar a los que reciben el beneficio del uso del impuesto y ii) no tener una base tributaria muy móvil entre localidades³⁴. En el caso del impuesto a la renta personal, éste gravaría a los residentes de la zona, quienes son los que utilizan más intensivamente los servicios públicos que provee su gobierno. Del mismo modo, el impuesto a los combustibles como la gasolina o el diesel por ejemplo, sería una forma de pagar por el uso de vías o carreteras regionales. De otro lado, la aplicación de estos impuestos, a tasas razonables y no muy diferentes entre las regiones, no tendría porque provocar un traslado o mudanza del contribuyente a otras localidades, buscando evitar tales cargas³⁵. Además, en contraprestación al pago de estos impuestos, los contribuyentes tendrían fundados argumentos para reclamar adecuados servicios de sus autoridades, y éstas a su vez tendrían que actuar en consecuencia frente a los posibles reclamos y presiones de parte de los residentes de la zona.

En este caso, sería recomendable dejar que cada gobierno regional fije las tasas que considere adecuadas a su realidad, aunque acotadas a ciertos rangos o límites fijados por el gobierno central, para reducir distorsiones y no perder racionalidad y coherencia en el esquema tributario nacional. Siguiendo las experiencias de otros países³⁶, dichos tributos serían unas sobretasas, adicionales a las tasas nacionales, aunque de mucha menor magnitud que éstas. Dependiendo de la carga tributaria que se desee, al otorgar esta facultad a las regiones, el gobierno central podría reducir o no las tasas nacionales vigentes. En cuanto a su administración, al menos para empezar, la SUNAT, por encargo de las regiones, podría seguir recaudando estos tributos, evitando crear nuevas administraciones tributarias en las regiones. Progresivamente, de encontrarlo conveniente, los gobiernos regionales,

³⁴ Musgrave, R. (1984).

³⁵ Por el contrario, entre los tributos no recomendables para ser administrados por los gobiernos subnacionales se pueden mencionar el impuesto a la renta empresarial y el IGV. El primero presenta bases muy móviles y es de difícil fiscalización, mientras que el segundo requiere una administración centralizada que administre eficientemente el sistema de créditos fiscales con que opera este impuesto al valor agregado.

³⁶ Ver trabajos al respecto en Ter-Minasian, Teresa, Ed. (1997).

podrían ir montando sus propias oficinas tributarias y dejar de utilizar los servicios de la SUNAT.

El otorgamiento de mayores recursos presupuestarios a los gobiernos regionales debe ir aparejado con una clara asignación de responsabilidades y funciones a los mismos, así como con una demostrada eficiencia de ejecución presupuestaria por parte de ellos. Lo que ocurre actualmente en varios casos es que los gobiernos están recibiendo fuertes ingresos adicionales, sin mayores responsabilidades ni competencias y sin tener la capacidad para ejecutar mayores gastos especialmente de inversión. Este es el caso de las regiones que perciben el cano minero o gasífero, que en los últimos años vienen acumulando ingentes superávits fiscales. En el Cuadro 19 se observa que en el año 2006, los gobiernos regionales en conjunto solo ejecutaron el 59% de los ingresos presupuestados por concepto de canon y regalías³⁷. Los gobiernos con menor grado de ejecución presupuestal del canon, inferior al 50%, son los de San Martín, Huánuco, Lambayeque, Cusco, Amazonas, Moquegua y Callao. Los casos de Huanuco, Lambayeque, Amazonas y Callao son relativamente irrelevantes porque los montos absolutos son ínfimos, pero no es este el caso de Cusco y Moquegua, dos de las regiones que más fondos perciben, y que sin embargo muestran poca capacidad para utilizarlos. En el mismo sentido, hay que notar que Ancash y Tacna, que igualmente reciben importantes transferencias del canon, también muestran un reducido grado de ejecución presupuestal. En el otro extremo, entre las regiones que perciben mayores fondos y que al mismo tiempo tienen alto grado de ejecución presupuestal, están Ucayali, Piura, Loreto y Cajamarca.

³⁷ En el acumulado de los últimos cinco años, los gobiernos regionales presentaron un grado de ejecución de las inversiones menor al 50% de su presupuesto asignado (MEF, 2007).

Cuadro 19
Ejecución del presupuesto del canon, sobrecanon y regalías, por
regiones, 2006

(Nuevos soles)

Región	Gastos 2006			
	PIA	PIM	Gasto Ejecutado	Porcentaje de Ejecución
Amazonas	11.372	73.579	30.975	42,1
Ancash	19.886.731	89.711.959	47.090.048	52,5
Apurímac	2.024.355	3.538.533	3.374.777	95,4
Arequipa	20.829.809	21.274.901	20.006.387	94,0
Ayacucho	7.231.222	12.185.744	8.086.033	66,4
Cajamarca	79.685.271	129.981.958	86.899.421	66,9
Cusco	74.545.935	185.476.859	77.307.972	41,7
Huancavelica	17.376.098	28.268.538	19.208.226	67,9
Huanuco	107.964	899.112	76.524	8,5
Ica	7.881.380	20.698.329	10.781.922	52,1
Junín	5.799.910	14.544.658	7.254.353	49,9
La Libertad	6.130.258	7.760.181	5.536.318	71,3
Lambayeque	1.235	11.215	2.521	22,4
Loreto	99.422.112	166.146.324	125.441.711	75,5
Madre de Dios	86.211	468.756	373.412	79,7
Moquegua	60.822.548	121.057.631	53.775.969	44,4
Pasco	9.483.650	14.982.170	11.857.295	79,1
Piura	36.065.962	90.293.000	73.112.870	81,0
Puno	35.801.738	53.501.946	34.565.983	64,6
San Martín	45.175.549	46.366.907	269.519	0,6
Tacna	58.373.073	93.171.083	49.430.694	53,1
Tumbes	8.797.231	34.793.189	17.974.727	51,7
Ucayali	39.071.124	76.146.587	65.048.276	85,4
Lima provincias	17.183.564	44.600.235	22.459.071	50,4
Callao	440.267	1.461.815	697.504	47,7
Lima metropolitana	3.208.876	4.569.406	3.760.454	82,3
Total	655.443.445	1.261.984.615	744.422.961	59,0

Fuente: Elaborado en base a información del MEF.

El gobierno central y los gobiernos regionales se culpan mutuamente por la escasa utilización de estos fondos. Las regiones consideran que los procedimientos de autorización para ejecutar inversiones a través del SNIP son muy engorrosos y que el MEF demora varios meses en autorizar tales gastos. Ante ello, el MEF señala que las regiones no tienen o no presentan estudios de factibilidad adecuados para ser aprobados y que además, incluso hay muchos proyectos ya aprobados y financiados, que los gobiernos regionales aún no los inician, por su propia incapacidad o demora³⁸.

³⁸ Diario "El Comercio" (19/07/2007); página B2.

Otro problema que tienen los gobiernos regionales para ejecutar adecuadamente sus inversiones es la modalidad del presupuesto participativo, que obliga a las autoridades regionales a concertar las inversiones del gobierno regional con los alcaldes y las organizaciones civiles de la región. Aunque democrático, este esquema genera una atomización de proyectos de inversión para que pueda dar cabida a las iniciativas de diversas instituciones. Ello, además de dificultar la ejecución presupuestaria con un número grande de pequeños proyectos, impide al gobierno regional llevar adelante un programa de inversiones más coherente y estructurado. Sería conveniente revisar esta norma, poniendo límites al monto de inversiones sujeto a ser aprobado participativamente³⁹.

El MEF ya ha flexibilizado algunos criterios y procedimientos de aprobación de proyectos de inversión de los gobiernos regionales en el SNIP, especialmente para proyectos pequeños, con lo cual se agilizaría el proceso de ejecución presupuestal de gastos de inversiones⁴⁰. Pero al mismo tiempo, es necesario también que las regiones cuenten con cuadros técnicos y profesionales capaces de elaborar estudios de factibilidad de inversiones rentables. Si bien puede haber abundantes recursos financieros, tampoco se trata de gastarlos en proyectos improductivos o no rentables, y mucho menos en frondosas burocracias⁴¹.

Al cierre del ejercicio presupuestal de 2006, los gobiernos regionales en conjunto tenían cerca de 600 millones de nuevos soles —provenientes del canon y regalías— sin gastar. Ello revela poca capacidad de gestión, pero

³⁹ En el caso de Piura por ejemplo, el Presidente de la Región propuso destinar el 50% del presupuesto total de inversión de la región para ser aprobado participativamente, pero en las negociaciones con las provincias solo logró retener para sí el 30%. Con este monto tan reducido, no podría cumplir con el programa de inversiones ofrecido a sus electores.

⁴⁰ Desde inicios de 2007, las regiones y los municipios tienen la facultad de declarar la viabilidad de todos sus proyectos, excepto los de endeudamiento o que requieran aval del Estado; asimismo hay procesos simplificados para la formulación y evaluación de proyectos menores a S/. 100.000,00. (MEF, 2007).

⁴¹ En este sentido, también cabe revisar los cuellos de botella e ineficiencias que se presentan en cada etapa del ciclo de ejecución de los proyectos, como la declaración de viabilidad del proyecto, su inclusión en el presupuesto del año siguiente, la elaboración del expediente técnico, la publicación y registro del proceso de selección, el consentimiento de la buena pro y la ejecución del contrato.

también hay que anotar que muchos de estos fondos no estaban previstos al inicio del período presupuestal, y recién se asignaron a lo largo del año a través de créditos suplementarios, lo que habría dejado poco margen de tiempo para ser utilizados. Así por ejemplo, en el Cuadro 19 presentado antes, se aprecia que el presupuesto de apertura por concepto de canon se duplicó durante el año, pasando de 655 a 1.261 millones de nuevos soles. Evidentemente, no es fácil para ninguna institución asimilar eficazmente esta suerte de avalancha de recursos imprevistos.

En todo caso, se espera que esta situación de holgura fiscal vaya desapareciendo relativamente rápido. Por un lado, las regiones estarán en mejor capacidad técnica para ejecutar sus presupuestos ya que tanto el MEF como los propios gobiernos regionales se encuentran desarrollando programas de capacitación y entrenamiento de personal para la elaboración de proyectos de inversión⁴². Por otro lado, se estaría acercando el fin del ciclo de elevados precios de los minerales, al haber señales cada vez más claras de un estancamiento e incluso una posible recesión de la economía americana, lo cual afectaría los precios de los bienes primarios y, por lo tanto, los ingresos del canon y los presupuestos de los gobiernos regionales. Por ello, también hay que revisar la pertinencia de continuar dependiendo de este tipo de impuestos a los recursos naturales, los mismos que, además de ser inequitativos, están sujetos a fuertes fluctuaciones e inestabilidades. Una opción interesante sería la de suavizar en el tiempo el flujo de ingresos proveniente de dichos tributos, a través de promedios móviles. Alternativamente, la base de este impuesto podría establecerse en términos del volumen, y no del valor del recurso, lo cual también daría menos volatilidad a esta fuente de ingreso⁴³.

⁴² Es conveniente que las universidades e institutos superiores participen más activamente en la capacitación y asesoría técnica y administrativa de los gobiernos regionales, a través de cursos y consultorías. Por ejemplo, las transferencias de canon que reciben las instituciones educativas podrían ser utilizadas en implementar centros de apoyo a los gobiernos regionales en dichas instituciones.

⁴³ Valderrama, J. (2002).

3.5. Estructura y competencias de los gobiernos regionales

Es importante evitar que los gobiernos regionales se conviertan en entidades burocráticas ineficientes. Justamente una ventaja de la descentralización es la de crear instituciones de escala adecuada, relativamente eficientes y ágiles, que enfrenten y resuelvan prontamente los requerimientos de las poblaciones en cada localidad, sin necesidad de recurrir al gobierno central, que suele ser lento y burocrático. Por ello, es necesario analizar el tamaño y la composición de los trabajadores de los gobiernos regionales y su eficiencia relativa en la prestación de servicios públicos.

La estructura administrativa de los gobiernos regionales es similar para todos ellos, ya que la misma está establecida en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. El Consejo Regional es el órgano normativo y fiscalizador, encargado de aprobar los planes y presupuestos del Gobierno Regional, fijar la remuneración del Presidente Regional, autorizar el endeudamiento y proponer la creación o supresión de tributos regionales, entre otras atribuciones. El Presidente Regional es el ejecutivo, encargado de dirigir y supervisar la marcha de la institución y administrar sus recursos. Para esta labor, cuenta con el apoyo del Gerente General Regional, y varios Gerentes Regionales, a cargo de áreas tales como Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Planeamiento y Presupuesto, Infraestructura y Recursos Naturales y Medio Ambiente.

Un cargo muy importante en esta estructura es el de los Directores Regionales de cada sector, como Agricultura, Educación, Salud, Transportes, etc. Estos Directores, si bien son parte de las respectivas Gerencias Regionales, sin embargo en la práctica están sujetos a una dualidad funcional, ya que también dependen de los respectivos Ministerios. Así, aunque sean nombrados por el Presidente Regional, los Directores Regionales deben de ejecutar las normas dadas por la administración nacional en Lima y deben de rendir informes ante ella. Un Director Regional de Educación, por ejemplo, no puede contratar o promover maestros, ni dar pautas educativas, sino solo ejecuta las directivas impartidas por el Ministerio de Educación. En opinión de un funcionario regional entrevistado, ellos solo “son secretarios o intermediarios de la sede central, encargados de pagar los sueldos a los

maestros que trabajan en la región, designados en Lima”. Así, en las regiones no hay liderazgo, gerencia ni equipos técnicos adecuados dedicados al tema pedagógico.

Aun cuando todos los gobiernos regionales presentan una organización similar, no todos cuentan con los mismos recursos humanos (ni financieros). Según el censo de empleados públicos de 2006 suministrado por el MEF (ver el Cuadro 20), el personal total (activo) del sector público del país, incluyendo nombrados, contratados y servicios no personales, es de 827.983 trabajadores⁴⁴, distribuidos casi por igual entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales. Así, hay 413.550 trabajadores en los gobiernos regionales (incluyendo personal administrativo, maestros, servidores de salud, etc.) y 414.433 en el gobierno nacional o central. Con respecto a las remuneraciones de los trabajadores públicos, según la Contaduría Pública de la Nación⁴⁵, éstas en promedio son menores en las regiones que en el gobierno nacional (1.298 y 1.852 nuevos soles mensuales, respectivamente). Esto implica que, en términos de mano de obra, resulta menos costosa la prestación de servicios públicos a través de los gobiernos regionales que del gobierno nacional. Sin embargo, por otro lado, según la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales⁴⁶, el régimen laboral de los trabajadores de los gobiernos regionales es el mismo que el de la administración pública nacional, por lo cual no habría diferentes escalas salariales entre ellos. En este caso, no sería menos costosa la provisión de servicios públicos desde los gobiernos regionales que desde el gobierno nacional⁴⁷.

⁴⁴ Esta cifra no incluye a los empleados de los gobiernos locales.

⁴⁵ <http://cpn.mef.gob.pe/>. Esta fuente también proporciona cifras sobre la cantidad de empleados públicos, pero que difieren un poco de las cifras del MEF. Según la CPN hay 818,746 trabajadores públicos activos, de los cuales 399,190 están en los gobiernos regionales y 419,556 en el gobierno central.

⁴⁶ Ley 27867, artículo 44.

⁴⁷ En realidad, la mayor diferencia salarial entre empleados del gobierno central y los gobiernos regionales se da entre los trabajadores contratados y no tanto entre los nombrados, que tienen un régimen común a nivel nacional, ajustado al costo de vida. Así, la remuneración promedio de un trabajador nombrado en las regiones es equivalente al 75% de la remuneración de un empleado nombrado en el gobierno central. Para los contratados, sin embargo, dicha relación es solo de 54%.

Del total de 413 mil empleados públicos regionales, la gran mayoría, aproximadamente unos 300 mil, son maestros y servidores de salud⁴⁸, mientras que el personal que labora en las sedes centrales o administrativas de las regiones, llega a unos 10.000 trabajadores⁴⁹. El detalle de empleados (nombrados y contratados) de las sedes centrales de cada gobierno regional se presenta en el Cuadro 21. Se puede observar que el personal más numeroso se encuentra en Loreto, Piura, Arequipa, Huánuco y Puno, mientras que el mas reducido está en Lima Provincias, Cajamarca, Pasco y Madre de Dios. Dado que hay marcadas diferencias de población total entre las regiones, es menester relacionar el tamaño de la burocracia del gobierno regional con el total de habitantes de cada región, lo cual se muestra en la columna 2 del mismo cuadro. Vemos por ejemplo que en regiones como Lima Provincias, Cajamarca y La Libertad, hay 7.333, 6.333 y 5.703 habitantes por cada funcionario de la sede central, respectivamente. En el otro extremo, en regiones como Madre de Dios, Moquegua y Tumbes, la misma relación solo es de 440, 568 y 592, respectivamente. En general, se aprecia que la relación entre la población y el personal administrativo suele ser mucho mayor en las regiones más pobladas que en las menos habitadas. Esto nos sugiere la existencia de economías de escala en la provisión de servicios públicos regionales, ya que el costo medio de proveer dichos servicios se reduciría a medida que la población de la jurisdicción aumenta.

⁴⁸ Este es un estimado propio debido a que la información que disponemos no presenta cifras detalladas. Según el censo mencionado, a nivel nacional hay 386,618 maestros y 72,559 servidores de salud. Si a este total le restamos los que dependen de los Ministerios de Educación y Salud en Lima, y les deducimos además un porcentaje estimado de personal administrativo en tales sectores, habría aproximadamente unos 260 mil maestros y 40 mil servidores de salud en los gobiernos regionales.

⁴⁹ El censo reporta 9.870 empleados en las sedes centrales regionales, pero no hay datos sobre el personal que labora en las oficinas subregionales. Asumiendo que éstos equivalen al 30% de la sede central, el total de personal administrativo en los gobiernos regionales llegaría a alrededor de 13 mil personas. Los restantes 100 mil trabajadores de los gobiernos regionales serían trabajadores agrícolas, obreros de construcción, personal de limpieza y mantenimiento, etc.

Cuadro 20
Empleados públicos en el Perú, 2006

Sectores	Activo	Pensionis- ta	SNP*	Total Emplea- dos
Presidencia Consejo Ministros	2.407	806	1.932	5.145
Poder Judicial	13.595	3.380	1.729	18.704
Justicia	5.078	1.318	456	6.852
Interior	106.705	31.831	483	139.019
Relaciones Exteriores	854	0	386	1.240
Economía y Finanzas	833	493.260	880	494.973
Educación	109.386	56.558	14.091	180.035
Salud	29.234	15.184	16.450	60.868
Trabajo y Promoción del Empleo	398	912	2.423	3.733
Agricultura	3.913	4.921	5.485	14.319
Energía y Minas	531	923	419	1.873
Contraloría General	1.115	385	92	1.592
Defensoría del Pueblo	222	0	202	424
Consejo Nacional de la Magistratura	69	5	32	106
Ministerio Público	4.517	930	225	5.672
Tribunal Constitucional	78	28	62	168
Defensa	68.375	41.116	1.209	110.700
Congreso de la República	2.200	977	72	3.249
Jurado Nacional de Elecciones	272	251	480	1.003
Oficina Nacional de Procesos Electorales	102	17	1.582	1.701
Registro Nac. Identificación y Estado Civil	214	107	2.342	2.663
Comercio Exterior y Turismo	148	997	506	1.651
Transportes y Comunicaciones	3.079	8.634	2.049	13.762
Vivienda Construcción y Saneamiento	433	44	1.199	1.676
Producción	566	1.045	954	2.565
Mujer y Desarrollo Social	1.702	774	2.667	5.143
Gobiernos Regionales	394.303	127.081	19.247	540.631
TOTAL	750.329	791.484	77.654	1.619.467

SNP = Servicios no personales.

Fuente: MEF

Cuadro 21
Empleados Públicos y Población por Regiones

	Empleados¹	Población/ Empleados²	Empleados/ Población³
Amazonas	224	1.817	0,550
Ancash	374	2.905	0,344
Apurímac	275	1.590	0,628
Arequipa	599	1.958	0,510
Ayacucho	405	1.607	0,622
Cajamarca	223	6.333	0,157
Callao	397	2.118	0,472
Cusco	411	2.941	0,340
Huancavelica	233	1.988	0,503
Huanuco	450	1.692	0,591
Ica	321	2.167	0,461
Junín	398	2.971	0,336
La Libertad	280	5.703	0,175
Lambayeque	333	3.371	0,296
Lima Provincia	115	7.333	0,136
Loreto	958	955	1,047
Madre de Dios	231	440	2,272
Moquegua	289	568	1,760
Pasco	226	1.215	0,823
Piura	859	1.956	0,511
Puno	450	2.867	0,348
San Martín	237	2.933	0,340
Tacna	443	647	1,545
Tumbes	340	592	1,689
Ucayali	349	1.200	0,833

¹ Número de empleados en la sede central del Gobierno Regional

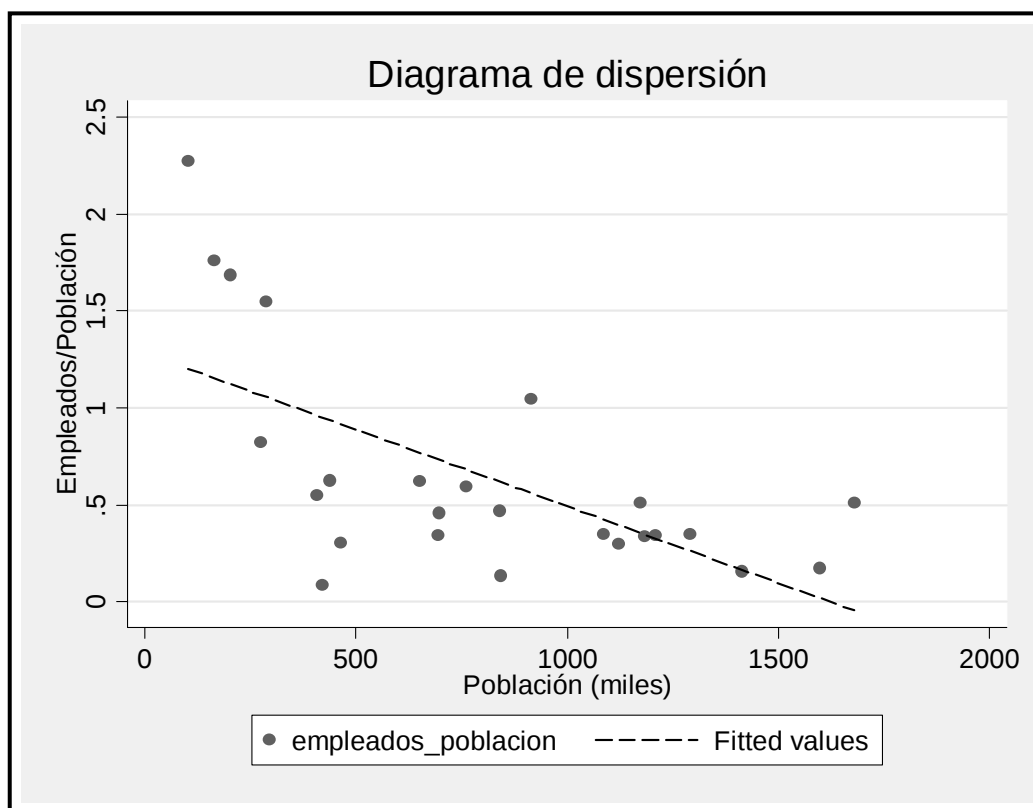
² Cantidad de habitantes de la región, por empleado

³ Multiplicado por mil

Fuente: Elaboración propia en base a información del INEI y MEF

Podemos confirmar analíticamente esta última afirmación, construyendo una curva de costos medios de provisión de servicios públicos en las regiones, en función del número de habitantes de cada una de ellas. El costo medio se define aquí en términos reales, como el número de funcionarios requeridos para atender a cada poblador de la región, el cual se presenta (multiplicado por mil) en la última columna del Cuadro 21. Relacionando este coeficiente con la población total de cada región, obtenemos una curva de costo medio decreciente, que se observa en el siguiente gráfico, y que claramente refleja la existencia de economías de

escala en la provisión de servicios públicos regionales⁵⁰. Este resultado refuerza los argumentos a favor de la creación de regiones de mayor tamaño que las actuales.



Diversas normas sobre descentralización regional tratan de limitar el crecimiento burocrático de los gobiernos regionales. Esta es la racionalidad, por ejemplo, de las reglas de utilización de los fondos del canon y el FONCOR, que limitan el uso de estos recursos solo para gastos de inversión. Sin embargo, en la práctica, los presupuestos de los gobiernos regionales han tendido a mostrar los mismos defectos que los presupuestos del gobierno central, en el sentido que hay una predominancia muy grande de gastos corrientes sobre gastos de inversión. Así, en el presupuesto de 2006, los gastos de capital del gobierno nacional y los gobiernos regionales,

⁵⁰ La ecuación resultante de la regresión es $Y = 1,366452 - 0,000000792X$, donde Y representa el coeficiente empleados/población regional y X la población de cada región. Los coeficientes de la regresión son significativos al 1% y el R-cuadrado es 0.4054.

representan el 9,8% y el 12,8% de sus respectivos gastos totales⁵¹. No obstante, esta última cifra podría estar algo inflada en el caso de las regiones. Dado que hay fuertes restricciones a la contratación y nombramiento de personal nuevo, lo que se suele hacer en diversas instituciones es utilizar las partidas presupuestarias de los proyectos de inversión para contratar personal que en realidad no está asignado a tales proyectos, sino a otras actividades de la administración central de la región. Esta práctica se habría intensificado especialmente después de enero de 2007, al asumir el cargo las nuevas autoridades elegidas en noviembre de 2006⁵². Es necesario entonces que los organismos de control presupuestal vigilen más de cerca este tipo de prácticas inapropiadas.

Una adecuada utilización de los recursos presupuestales de las regiones depende no solo de una óptima capacidad de gestión de los gobiernos regionales sino también de una clara definición de sus respectivas responsabilidades y competencias, las mismas que se encuentran claramente definidas, tanto en la Constitución Política del país, como en la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Tales competencias se clasifican en exclusivas y compartidas⁵³, y se resumen en el Cuadro 22. En general, las leyes tratan de preservar los ámbitos de acción de los distintos niveles de gobierno nacional, regional y local, en sus respectivos territorios o jurisdicciones, buscando evitar conflictos de funciones y responsabilidades. Sin embargo, en la práctica se suelen dar diversos casos de usurpación de funciones entre distintos niveles de gobierno. Este problema es especialmente importante para los gobiernos regionales, que, dada su relativa juventud, aún no llegan a ubicarse plenamente en la estructura administrativa y de gobierno del país. Tradicionalmente, desde los inicios de la República, la administración del país ha estado a cargo del gobierno

⁵¹ Cifra contenida en la Ley 28652, Presupuesto Público de 2006. Sin embargo, en el Presupuesto Público de 2007 (Ley 28927), los gastos de capital de los gobiernos regionales aumentan notablemente, al llegar al 18% de su gasto total.

⁵² Al visitar algunos gobiernos regionales a mediados de 2007, hemos observado un importante aumento en el personal burocrático de estas instituciones desde comienzos de año.

⁵³ Las leyes contemplan un tercer tipo de competencias delegadas, que no están explícitas o enumeradas, y que dependen de las decisiones y normas que se adopten para cada caso particular.

nacional y los gobiernos locales, con responsabilidades medianamente claras y delimitadas entre ellos. Ahora, con la creación de los gobiernos regionales, estamos ante una nueva institución que necesariamente tiene que asumir ciertas responsabilidades que antes estaban a cargo de los otros niveles de gobierno. Es decir que el gobierno nacional y las municipalidades deben desprenderse total o parcialmente de algunos roles que pasan a ser asumidas por el nuevo actor en la escena política nacional.

Cuadro 22
Principales competencias de los gobiernos regionales

Competencias Exclusivas	Competencias Compartidas
a) Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos pertinentes. b) Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil de la región. c) Aprobar su organización interna y su presupuesto. d) Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional. e) Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias. f) Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales. g) Desarrollar circuitos turísticos. h) Administrar y adjudicar los terrenos de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal. i) Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad, y proponer las iniciativas legislativas correspondientes. j) Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad.	a) Educación: gestión de los servicios educativos de nivel inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria. b) Salud pública c) Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas e su ámbito y nivel. d) Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental. e) Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas regionales. f) Difusión de la cultura y potenciación de instituciones artísticas y culturales regionales. g) Competitividad regional y promoción del empleo productivo, concertando los recursos públicos y privados.

Este desprendimiento de antiguos roles no está exento de dificultades y fricciones que es necesario superar, especialmente en lo concerniente a la relación entre el gobierno central y el regional. Mal que bien, el gobierno nacional viene cumpliendo con el proceso de transferencia de funciones a los

gobiernos regionales, e incluso trata de acelerar tal proceso⁵⁴. Sin embargo, hay numerosos casos de discordia entre ambos niveles, especialmente en lo referido a las políticas sectoriales. Por ejemplo, si bien es cierto que los directores sectoriales de los ministerios en cada región han pasado a ser designados (y removidos) por el gobierno regional, en la práctica estos directores deben de seguir muchas directivas de la sede central de Lima, respecto a criterios de remuneraciones del personal del sector, permisos y regulaciones para ejercer actividades productivas privadas, control ambiental, etc. En estos casos, la figura mas se parece a una desconcentración de funciones que a una real descentralización, ya que las regiones tienen poca autonomía para ejercer sus respectivas funciones. Algo parecido se da en los casos de varias inversiones públicas regionales, las mismas que requieren ser previamente aprobadas por el gobierno central antes de ser ejecutadas.

Casos similares de discrepancia también se dan entre los gobiernos regionales y locales, cuando, por ejemplo, ellos no se ponen de acuerdo en quien debe construir o reparar una vía o un acueducto, o quien debe emprender una campaña de vacunación o prevención de salud, o apoyar en la provisión de seguridad pública. En Huamanga, por ejemplo, el gobierno regional decidió reparar unas calles urbanas céntricas y las convirtió en peatonales, sin autorización de la Municipalidad, rompiendo así el planeamiento urbano. O en el caso más clamoroso del Callao, en donde es difícil distinguir los ámbitos de gobierno regional y municipal, ya que la Municipalidad Provincial del Callao cubre el mismo territorio que el gobierno regional, no habiendo por lo tanto diferencias entre caminos regionales y urbanos. Asimismo, en esta circunscripción, se dan casos de duplicidad en la provisión de algunos servicios, como por ejemplo el de serenazgo municipal y regional⁵⁵.

⁵⁴ Cabe expresar que la transferencia de competencias a los gobiernos regionales no debe ser solo una estadística para cumplir con los plazos, sino que ésta debe estar acompañada de los recursos tecnológicos, humanos y financieros necesarios para su implementación.

⁵⁵ El serenazgo es un servicio de vigilancia y prevención del delito callejero que lo ejercen las municipalidades, pero no está claro que también sea de competencia regional. En todo caso, habría que evitar esta superposición de funciones, teniendo en cuenta además que la seguridad pública es responsabilidad primaria de la policía nacional.

Es necesario racionalizar y aclarar debidamente las distintas competencias de los diferentes niveles de gobierno, lo cual debe hacerse antes o paralelamente al traslado de funciones de un nivel a otro. Existe bastante confusión y desacuerdo respecto a los respectivos roles de cada uno de ellos, y sería recomendable desarrollar a la brevedad, un amplio debate nacional sobre el tema de competencias y responsabilidades de cada nivel de gobierno. En todo caso, el principio a seguir debe ser el de la subsidiaridad, en el que cada nivel de gobierno resuelve los problemas propios de su jurisdicción. Es decir que los gobiernos distritales se aboquen a los temas de su distrito únicamente; los gobiernos provinciales se ocupen de los asuntos interdistritales; los gobiernos regionales traten los temas interprovinciales y el gobierno nacional los asuntos interdepartamentales o interregionales. Dado que siempre hay zonas grises en las cuales no es tan fácil diferenciar las responsabilidades de cada nivel de gobierno, es necesaria una permanente labor de coordinación entre tales autoridades, evitando duplicidad o abandono de funciones, promoviendo la colaboración y no la competencia entre las diversas autoridades. En el ámbito regional, la instancia de coordinación es el Consejo de Coordinación Regional, que reúne a las autoridades del gobierno regional con los Alcaldes Provinciales y los representantes de la sociedad civil del departamento. Sin embargo, este Consejo no ha probado aún ser muy efectivo, siendo algunas de sus limitaciones, la poca periodicidad de sus reuniones (dos veces al año en forma ordinaria) y la imposibilidad de ser convocada por sus miembros, salvo el Presidente Regional.

4. EL RÉGIMEN ECONÓMICO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

En este capítulo se presenta un análisis de las fuentes de ingresos de los gobiernos locales. Se evalúa la importancia de los impuestos municipales y de otros ingresos propios de las municipalidades, así como de las transferencias que éstas reciben del gobierno nacional. Asimismo, se estudia el efecto que las transferencias tienen sobre los esfuerzos de recaudación fiscal de los gobiernos locales y se plantean algunas sugerencias para incrementar los recursos fiscales de estos gobiernos.

4.1. Los impuestos destinados a los gobiernos locales

Los gobiernos locales cuentan con una amplia variedad de fuentes de ingresos, que incluyen tanto recursos propios como transferencias provenientes del gobierno nacional. Tradicionalmente, los ingresos propios municipales se basaban principalmente en los cobros por servicios prestados, como limpieza y ornato público, y por las licencias de funcionamiento de locales comerciales en cada circunscripción. Los ingresos tributarios municipales recién empiezan a tener cierta importancia en la década de 1970, con la introducción del impuesto a la propiedad predial, que hasta hoy constituye la principal fuente de ingresos tributarios de los gobiernos locales⁵⁶. Paralelamente, las transferencias del gobierno nacional también han evolucionado notablemente, especialmente a partir de la creación del impuesto de promoción municipal en 1984⁵⁷ y la implementación del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y el canon en las décadas subsiguientes.

En los Cuadros 23 y 24 se presentan la relación de los ingresos tributarios y las transferencias que actualmente perciben los gobiernos locales. Con respecto a los ingresos tributarios, se especifican las respectivas

⁵⁶ Este impuesto fue instituido en diciembre de 1972, mediante el Decreto Ley 19654. Fue luego modificado en enero de 1983 por la Ley 23552 y tomó su forma actual en enero de 1994, con la dación del Decreto Legislativo 776.

⁵⁷ El impuesto de promoción municipal (IPM) fue creado por la ley 24030, en diciembre de 1984, con una tasa de 1% sobre el IGV, la cual fue aumentada a 2% en 1994 por el DL 776.

bases y tasas impositivas de cada rubro, así como su distribución entre municipalidades provinciales y distritales. Estos tributos son recaudados y administrados por las propias municipalidades, provinciales o distritales según sea el caso. Cabe señalar que la principal base legal del régimen de tributación municipal vigente es el Decreto Legislativo 776, de enero de 1994, y sus modificaciones posteriores, especialmente las contenidas en la Ley 27616, de diciembre de 2001 y el DL 952, de febrero de 2004.

Cuadro 23
Impuestos de los gobiernos locales

Impuesto	Base impositiva	Tasa impositiva	Distribución
Impuesto predial	Valor oficial de predios urbanos y rústicos	Hasta 15 UIT: 0,2% De 15 a 60 UIT: 0,6% Mas de 60 UIT: 1,0%	Distrital
Impuesto de alcabala	Valor de transferencia de inmuebles urbanos y rústicos	3,0%, en exceso de 25 UIT	Provincia: 50% Distrito: 50%
Impuesto al patrimonio vehicular	Valor de adquisición de vehículos automotores de antigüedad no mayor de 3 años	1,0%	Provincial
Impuesto a las apuestas hípcas	Ingreso total por concepto de apuestas, menos monto de premios otorgados	20%	Provincia: 60% Distrito: 40%
Impuesto a espectáculos públicos no deportivos	Valor de entrada al espectáculo	Espect. taurinos: 15% Carr. de caballos: 15% Cine: 10% Otros espect.: 15%	Distrito
Impuesto a los juegos: - Bingos, rifas - Pimball, juegos de video - Tragamonedas	Valor de cartones o boletos Valor de ficha Por máquina	10% 10% 7% de UIT	Distrito Provincia Provincia: 30% Distrito: 30% Gov. nacio.: 40%

Fuente: Elaboración propia en base a DL 776, Ley 27616 y DL 952.

De otro lado, en relación a las transferencias, se presentan aquellas exclusivas para las municipalidades, que son parte del régimen de tributación municipal —como el FONCOMUN⁵⁸ por ejemplo— y otras transferencias que vienen a ser parte del régimen tributario compartido con los gobiernos regionales —como el canon— y que fueron analizados en capítulos anteriores de este estudio. Estos tributos son administrados por el gobierno nacional a través de la SUNAT, y son luego transferidos a los gobiernos locales o regionales según cada caso.

Cuadro 24
Rubros de transferencias a los gobiernos locales

Rubro	Descripción	Distribución
FONCOMUN - Impuesto de promoción municipal (IPM) - Impuesto al rodaje - Impuesto a embarcaciones de recreo	Fondo formado por tres impuestos: - Sobretasa de 2 puntos al IGV - 8% del precio de gasolinas - 5% del valor original de adquisición (periodicidad anual)	Provincias y distritos
Canon	Ver Cuadro 10	Ver Cuadro 10
FOCAM	Ver Cuadro 10	Ver Cuadro 10
Regalías mineras	Ver cuadro 10	Ver Cuadro 10
Renta de aduanas	2% de recaudación aduanera	Provincias y distritos (excepto Callao que comparte con región)
Derechos de vigencia de minas (DL 913)	Por año y por hectárea: US\$ 3.00, régimen gral. US\$ 1.00, pequeña minera US\$ 0.50, artesanal	Provincias y distritos
Impuesto a los casinos (Ley 27616)	Grava a los ingresos por concepto de apuestas, menos monto de los premios (20%)	Provincia: 30% Distrito: 30% Gob. central: 40%
Vaso de leche	Recursos transferidos a los gobiernos locales para financiar compra de productos lácteos a los comités de vaso de leche	

Fuente: Elaboración propia.

⁵⁸ El Fondo de Compensación Municipal fue creado en diciembre de 1982, por la Ley 23552, pero toma su forma actual en los Decretos Legislativos 776 y 952. Inicialmente, este fondo estaba constituido por un porcentaje de la recaudación de los impuestos predial y de alcabala, los cuales ya no forman parte del mismo.

4.2. Los presupuestos municipales

En la presente sección se analiza el nivel y la estructura de los ingresos presupuestales de los gobiernos locales, provinciales y distritales, en el período 2002-2006. En el Cuadro 25 se presenta la evolución de los ingresos del conjunto de las municipalidades del país para dicho período, clasificados según ingresos propios o directamente recaudados y transferencias recibidas del gobierno nacional. Los ingresos propios se clasifican en impuestos, contribuciones e ingresos no tributarios. Entre los ingresos tributarios, el rubro más importante es el de impuestos al patrimonio, que incluye el impuesto predial, de alcabala y al patrimonio vehicular, mientras que entre los otros impuestos, se encuentran los impuestos a los juegos y a los espectáculos públicos no deportivos⁵⁹. En cuanto a los ingresos no tributarios, las tasas comprenden rubros tales como derechos de registro civil, limpieza pública, licencias de construcción, licencias de funcionamiento, serenazgo, etc. Asimismo, los otros ingresos no tributarios incluyen la venta de bienes y servicios, rentas de propiedad, multas y sanciones, entre otros. Por otro lado, las transferencias corrientes incluyen el FONCOMUN (que comprende el IPM, el impuesto al rodaje y el impuesto a las embarcaciones de recreo), el canon y otras como las rentas de aduanas, FOCAM y los derechos de vigencia de minas.

⁵⁹ Según información de la Cuenta General de la República, el impuesto predial representa el 70% de los ingresos tributarios del conjunto de municipalidades del país. Le siguen en orden de importancia el impuesto de alcabala (15%), el impuesto a la propiedad vehicular (8%), a las máquinas tragamonedas (4%), a los espectáculos públicos no deportivos (2%) y a los juegos y apuestas (1%).

Cuadro 25
Ingresos de los gobiernos locales, 2002 – 2006

(Millones de nuevos soles)

	2002	2003	2004	2005	2006
1. Impuestos	525	595	658	718	726
Al patrimonio	422	475	532	613	627
Otros	103	120	126	105	99
2. Contribuciones	5	5	7	7	8
3. Ingresos no tributarios	1.150	1.213	1.415	1.513	1.392
Tasas	750	788	885	960	872
Otros*	400	425	530	553	520
4. Transferencias corrientes	2.040	2.537	3.345	4.077	5.466
Canon	282	497	705	1.452	2.428
FONCOMUN	1.327	1.527	1.729	1.956	2.323
Otros	431	513	911	669	715
5. Ingresos corrientes (1+2+3+4)	3.720	4.350	5.425	6.315	7.592
6. Ingresos de capital	67	130	352	201	292
Transferencias de capital	40	118	325	184	262
Otros	27	12	27	17	30
7. Total ingresos (5+6)	3.787	4.480	5.777	6.516	7.884

* Incluye venta de bienes y servicios, rentas de propiedad, multas, sanciones.

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF.

Los ingresos totales muestran un importante crecimiento global de 108% en valores corrientes entre 2002 y 2006⁶⁰. La mayor parte de dicho crecimiento se explica por las transferencias, ya que éstas aumentaron en 175%, mientras que los ingresos propios (considerando impuestos, contribuciones e ingresos no tributarios), solo lo hicieron en 27%. Entre las transferencias, los recursos del canon y FONCOMUN son los más importantes⁶¹, aunque los recursos del canon crecen más rápidamente, registrando un aumento espectacular de 761% en el período analizado⁶². Por otra parte, entre los ingresos propios, el rubro mas dinámico es el impuesto patrimonial, el cual registró un aumento de 49% en el mismo período.

⁶⁰ En comparación, los ingresos globales de los gobiernos regionales en el mismo período, aumentaron en 93%.

⁶¹ El rubro de ingresos más importante del FONCOMUN es el IPM, que representa el 93,95% del mismo. Los impuestos al rodaje y a las embarcaciones de recreo representan el 6,12% y 0,13%, respectivamente.

⁶² En comparación, los ingresos del canon en los gobiernos regionales aumentaron 334% en el mismo período.

El notable incremento de las transferencias ha reducido la importancia de los ingresos propios en los presupuestos de las municipalidades del país. En el Cuadro 26 se observa que, mientras en el año 2002 los ingresos propios (impuestos, contribuciones e ingresos no tributarios) representaban el 45,1% de sus ingresos totales, en 2005 y 2006 se reducen a 34,5% y 27,3%, respectivamente⁶³. Inversamente, las transferencias totales aumentan su participación, del 54,9% en 2002, a 65,4% en 2005 y 72,6% en 2006. Así, en conjunto, las municipalidades se han hecho más dependientes del financiamiento del gobierno nacional.

Cuadro 26
Estructura de ingresos de los gobiernos locales, 2002 - 2006
 (% del total)

	2002	2003	2004	2005	2006
1. Impuestos	13,9	13,3	11,4	11,0	9,2
Al patrimonio	11,1	10,6	9,2	9,4	8,0
Otros	2,8	2,7	2,2	1,6	1,2
2. Contribuciones	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
3. Ingresos no tributarios	31,1	27,4	24,9	23,4	18,0
Tasas	19,8	17,6	15,3	14,7	11,1
Otros	11,3	9,8	9,6	8,7	6,9
4. Transferencias corrientes	53,9	56,6	57,9	62,6	69,3
FONCOMUN	35,0	34,1	29,9	30,0	29,5
Canon	7,4	11,1	12,2	22,3	30,8
Otros	11,5	11,4	15,8	10,3	9,0
5. Transferen. de capital	1,0	2,6	5,6	2,8	3,3
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF.

Agrupando a las municipalidades por departamentos, con información correspondiente a 2005, se observa en el Cuadro 27 que existe gran heterogeneidad entre los niveles de ingresos de los gobiernos locales. De lejos, las municipalidades con mayores ingresos presupuestarios totales se

⁶³ Excluyendo las transferencias para el programa del vaso de leche y otras con destino fijo, los ingresos propios de las municipalidades equivalen a 30.5% del total de sus ingresos en 2006.

encuentran en Lima⁶⁴, seguido por Cusco, Cajamarca y Piura. De otro lado, las municipalidades con menores ingresos se ubican en Madre de Dios, Tumbes y Apurímac. Sin embargo, dadas las diferencias de población departamental, es más relevante comparar los ingresos per cápita de los gobiernos locales, lo cual se muestra en el Cuadro 28.

Cuadro 27
Ingresos de los gobiernos locales por departamento, 2005
(Millones de nuevos soles)

Departamentos	Ingresos Totales	Transferencias corrientes			Ingresos propios	Ingresos de capital
		Total	FONCOM UN	Canon		
Amazonas	73	59	49	2	9	5
Ancash	249	182	99	52	50	17
Apurímac	93	81	59	5	9	3
Arequipa	247	158	76	51	82	7
Ayacucho	137	112	76	13	16	9
Cajamarca	406	360	124	203	28	18
Callao	230	128	27	1	102	<
Cusco	509	422	153	237	81	6
Huancavelica	133	122	69	38	7	4
Huanuco	117	94	75	1	13	10
Ica	107	69	36	19	36	2
Junín	213	153	111	17	54	6
La Libertad	226	137	83	22	79	10
Lambayeque	137	77	63	<	55	5
Lima	1.862	446	285	48	1.357	59
Loreto	227	202	88	89	22	3
Madre de Dios	17	12	9	<	4	1
Moquegua	222	187	12	165	34	1
Pasco	66	56	24	24	8	2
Piura	411	342	146	146	62	7
Puno	313	274	156	89	28	11
San Martín	94	73	56	<	17	4
Tacna	267	193	21	161	67	7
Tumbes	63	55	16	34	7	1
Ucayali	98	85	41	35	12	1
Total	6.517	4.079	1.954	1.452	2.239	199

< Menos de un millón de nuevos soles.

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF.

⁶⁴ Cabe señalar que, del total del presupuesto de las municipalidades del departamento de Lima, la municipalidad provincial de Lima, representa el 35%.

Se aprecia que —tal como sucede con los ingresos de los gobiernos regionales— los ingresos per cápita de los municipios en Moquegua y Tacna son muy superiores a los del resto del país, lo cual se explica principalmente por los ingresos provenientes del canon minero. Con respecto a los ingresos propios per cápita, éstos son sumamente bajos en la mayoría de municipalidades. Solo en Tacna, Moquegua, Lima y Callao se aprecia un nivel de recaudación relativamente elevado, superior a 100 soles per cápita anual. En las municipalidades de los demás departamentos, las recaudaciones anuales por persona oscilan entre 15 soles (Huancavelica) y 70 soles (Arequipa).

Cuadro 28
Ingresos per capita de los gobiernos locales, por departamento, 2005
(Nuevos soles)

Departamentos	Total Ingresos	Transferencias	Ingresos propios	Otros
Amazonas	179	145	22	12
Ancash	229	167	46	16
Apurímac	213	185	21	7
Arequipa	211	135	70	6
Ayacucho	211	172	25	14
Cajamarca	287	255	20	12
Callao	274	152	121	1
Cusco	421	349	67	5
Huancavelica	287	263	15	9
Huanuco	154	123	17	14
Ica	154	99	52	3
Junín	180	129	46	5
La Libertad	142	86	50	6
Lambayeque	122	69	49	4
Lima	228	55	166	7
Loreto	248	221	24	3
Madre de Dios	167	118	39	10
Moquegua	1.353	1.140	207	6
Pasco	240	204	29	7
Piura	245	204	37	4
Puno	243	212	22	9
San Martín	135	105	24	6
Tacna	931	673	234	24
Tumbes	313	273	35	5
Ucayali	234	203	29	2
Promedio	239	150	82	7

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF.

Analizando las diferencias de ingresos propios por habitante entre las municipalidades de los departamentos, se observa una estrecha relación entre los ingresos propios y los niveles de pobreza de cada departamento. El coeficiente simple de correlación calculado entre ambas variables es negativo y bastante alto (igual a -0.81), es decir que las municipalidades de los departamentos con mayores niveles de pobreza recaudan menos ingresos por habitante⁶⁵. Esto indica que las posibilidades de aumentar la recaudación de ingresos propios (impuestos y tasas) en los municipios del país son muy limitadas, mientras no se superen los bajos niveles de ingresos de lo pobladores de estas circunscripciones.

La estructura de ingresos de los gobiernos locales, clasificados según ingresos propios y transferencias, es similar en muchos departamentos. En el Cuadro 29 se aprecia que solo las municipalidades de Lima cuentan con importantes recursos propios, superiores al 70% de sus ingresos totales, mientras que en el resto de municipios los ingresos propios o directamente recaudados, oscilan entre 5,3% (Huancavelica) y 44,3% (Callao) del total. Para la gran mayoría de municipios, las transferencias representan mas del 80% de sus ingresos presupuestarios, destacándose los casos de Huancavelica, Loreto, Puno, Tumbes y Ucayali, cuyos presupuestos dependen de las transferencias en un 91,7%; 89,0%; 87,5%; 87,3% y 86,7%; respectivamente.

⁶⁵ El análisis de correlación realizado corresponde a los montos de ingresos propios per cápita de los gobiernos locales, presentados en el Cuadro 28 y los datos sobre necesidades básicas insatisfechas presentados anteriormente en el Cuadro 17.

Cuadro 29
Estructura de ingresos de los gobiernos locales por departamentos,
2005

(Porcentaje del total)

Departamen- tos	Ingresos Totales	Transferencias corrientes			Ingresos propios	Ingresos de capital
		Total	FONCOMUN	Canon		
Amazonas	100,0	80,8	67,1	2,7	12,3	6,9
Ancash	100,0	73,1	39,8	20,9	20,1	6,8
Apurímac	100,0	87,1	63,4	5,4	9,7	3,2
Arequipa	100,0	64,0	30,8	20,6	33,2	2,8
Ayacucho	100,0	81,8	55,5	9,5	11,7	6,5
Cajamarca	100,0	88,7	30,5	50,0	6,9	4,4
Callao	100,0	55,6	11,7	0,4	44,3	0,1
Cusco	100,0	82,9	30,1	46,6	15,9	1,2
Huancavelica	100,0	91,7	51,9	28,6	5,3	3,0
Huanuco	100,0	80,3	64,1	0,9	11,1	8,6
Ica	100,0	64,5	33,6	17,8	33,6	1,9
Junín	100,0	71,8	52,1	8,0	25,3	2,9
La Libertad	100,0	60,6	36,7	9,7	35,0	4,4
Lambayeque	100,0	56,2	46,0	<	40,1	3,7
Lima	100,0	24,0	15,3	2,6	72,9	3,1
Loreto	100,0	89,0	38,8	39,0	9,7	1,3
Madre de Dios	100,0	70,6	52,9	0,8	23,5	5,9
Moquegua	100,0	84,2	5,4	74,3	15,3	0,5
Pasco	100,0	84,8	36,4	36,4	12,1	3,1
Piura	100,0	83,2	35,5	35,5	15,1	1,7
Puno	100,0	87,5	49,8	28,4	8,9	3,6
San Martín	100,0	77,7	59,6	0,4	18,1	4,2
Tacna	100,0	72,3	7,9	60,3	25,1	2,6
Tumbes	100,0	87,3	25,4	54,0	11,1	1,6
Ucayali	100,0	86,7	41,8	35,7	12,2	1,1
	100,0	62,6	30,0	22,3	34,4	3,0

< Monto insignificante.

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF.

Las transferencias recibidas del gobierno central constituyen el rubro de ingresos más importante para los presupuestos de la mayoría de las municipalidades del país. Si bien es cierto que el creciente flujo de tales transferencias se debe a los elevados niveles de recaudación del canon y del IPM, sin embargo también es cierto que al mismo tiempo las bases impositivas de los recursos propios de las municipalidades no han crecido mucho en los últimos años y tampoco se han diversificado las mismas. En efecto, el ingreso tributario propio más importante de los municipios, es decir el impuesto predial, tiene una base muy reducida, debido principalmente al arbitrario valor oficial de los terrenos y edificaciones, que está muy por debajo

de su valor real de mercado⁶⁶. Asimismo, este y otros impuestos municipales como el de alcabala y a la propiedad vehicular, son esencialmente urbanos, ya que es en las ciudades donde se concentra el mayor parque vehicular y en donde los bienes raíces tienen bastante más valor que en las zonas rurales. Por ello, los ingresos recaudados por estos conceptos en la gran mayoría de municipios del país, no tienen mayor importancia presupuestal, y entonces son las transferencias las fuentes de ingreso presupuestal dominante.

En los cuadros siguientes se presenta información de la estructura de los ingresos presupuestales de las municipalidades del país para el año 2005, tanto para las municipalidades provinciales como distritales, clasificadas según población y grado de urbanidad. Se puede observar que hay una clara relación inversa entre, por un lado, tamaño poblacional y grado de urbanidad del municipio, y, por otro lado, importancia relativa de ingresos presupuestales propios o directamente recaudados. Así por ejemplo, en el Cuadro 30, que recoge información para una muestra de 182 municipalidades provinciales, se aprecia que en los municipios con población superior a 500 mil habitantes y con grado de urbanidad superior al 85%, los ingresos propios (tributarios y no tributarios), constituyen una parte importante de sus ingresos (61% en conjunto), mientras que las transferencias solo cubren el 39% de sus presupuestos⁶⁷. Lo inverso ocurre en los municipios con poblaciones más pequeñas y relativamente menos urbanas. Así, en las municipalidades provinciales de población inferior a 20 mil habitantes y con grados de urbanidad menores de 35%, los ingresos propios solo representan 9% de sus ingresos⁶⁸, mientras que las transferencias llegan al 89%. En general se aprecia que conforme disminuye tanto el tamaño de población

⁶⁶ Otro elemento que reduce la base impositiva del impuesto predial son las numerosas exoneraciones al mismo, que beneficia a diversas instituciones públicas, diplomáticas, religiosas, educativas, políticas, campesinas y sindicales, entre otras.

⁶⁷ Estas cifras no incluyen a Lima Metropolitana ni el Callao. Si incluimos a estas áreas, la importancia relativa de los ingresos propios aumentaría, ya que en la provincia de Lima por ejemplo, tales ingresos representan el 72% de sus ingresos presupuestarios.

⁶⁸ Los ingresos tributarios en estas municipalidades no llegan ni al medio por ciento del total de ingresos. En valores absolutos esto equivale a una recaudación tributaria por habitante menor de un nuevo sol por año.

como el grado de urbanidad, la importancia de los ingresos propios decrece (y aumenta la de las transferencias).

Cuadro 30

Estructura Porcentual del Presupuesto Ejecutado de las Municipalidades Provinciales según tamaño y urbanidad										
Tamaño poblacional	+ 500 mil hab.	150 - 500 mil hab.		50 - 150 mil hab.			20 - 50 mil hab.		< de 20 mil hab.	
Grado de urbanidad	+ 85%	+ 85%	35 - 85%	+ 85%	35 - 85%	- 35%	35 - 85%	- 35%	35 - 85%	- 35%
Número de municipalidades	4	8	12	10	37	35	25	27	18	6
INGRESOS	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Impuestos	18,31	9,76	7,06	5,83	4,45	0,82	2,16	0,32	1,29	0,11
Precios y tarifas	42,70	34,72	16,13	18,96	14,64	6,76	14,55	8,06	12,21	9,06
Transferencias	38,99	53,91	76,81	74,63	78,76	88,86	82,27	90,33	85,28	89,37
Crédito	0,00	1,62	0,00	0,58	2,15	3,56	1,02	1,29	1,22	1,46
GASTOS	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Gasto corriente	75,26	63,04	60,98	54,81	53,82	41,32	52,28	41,89	35,83	44,63
Gasto de capital	23,67	30,94	35,92	42,06	40,29	53,06	38,97	52,15	57,25	44,64
Servicio de la deuda	1,07	6,02	3,10	3,13	5,89	5,62	8,75	5,95	6,91	10,73
Fuente: SICON, Contaduría Pública, Cuenta General de la República 2005										
Procesamiento y elaboración del autor										

La misma tendencia —aunque más marcada en los extremos ya que cuentan con menores niveles de población— se da en las municipalidades distritales, según se puede observar en el Cuadro 31. En los distritos más poblados y más urbanos, los ingresos propios y las transferencias representan el 44% y el 56% de sus ingresos, respectivamente; mientras que en los distritos menos poblados y menos urbanizados, los mismos rubros equivalen a 8% y 90%, respectivamente⁶⁹.

⁶⁹ Este cuadro recoge información para 1.684 distritos, sin incluir Lima y Callao. En términos absolutos, hay 720 municipalidades distritales (43% del total) en donde la recaudación de impuestos per cápita es ínfima, inferior a dos nuevos soles por año.

Cuadro 31

Estructura Porcentual del Presupuesto Ejecutado de las Municipalidades Distritales según tamaño y urbanidad									
Tamaño poblacional	150 - 500 mil hab.	50 - 150 mil hab.		20 - 50 mil hab.			< 20 mil hab.		
Grado de urbanidad	+ 85%	+ 85%	35 - 85%	+ 85%	35 - 85%	- 35%	+ 85%	35 - 85%	- 35%
Número de municipalidades	8	43	14	41	47	33	163	615	720
INGRESOS	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Impuestos	13.21	10.57	4.37	9.43	5.54	1.03	4.34	2.77	0.78
Precios y tarifas	30.25	27.52	9.24	24.16	13.51	3.86	13.95	11.74	7.00
Transferencias	56.26	60.64	84.33	64.81	78.47	93.85	80.20	83.34	90.07
Crédito	0.28	1.27	2.06	1.59	2.48	1.26	1.51	2.15	2.14
GASTOS	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Gasto corriente	69.66	60.94	51.74	58.45	50.26	35.14	42.42	41.04	35.50
Gasto de capital	27.56	33.53	44.03	35.28	43.84	59.41	51.52	52.01	57.06
Servicio de la deuda	2.78	5.53	4.24	6.26	5.91	5.45	6.06	6.95	7.44
Fuente: SICON, Contaduría Pública. Cuenta General de República 2005; INEI									
Procesamiento y elaboración del autor									

Como se desprende del análisis hasta aquí realizado, existe gran desigualdad entre los ingresos de los diferentes gobiernos locales en el país. En general, los municipios con mayores bases impositivas y por tanto con mayor capacidad de recaudar ingresos propios, y los municipios que reciben transferencias importantes del canon, cuentan con mayores ingresos presupuestarios. Las transferencias del canon no están diseñadas para compensar desigualdades horizontales entre los gobiernos locales de las distintas regiones, ya que tales recursos solo se entregan a las propias localidades donde están ubicados los recursos naturales, sean mineros, petroleros, gasíferos u otros. Las rentas de aduana tampoco se redistribuyen entre los municipios de diversas regiones, ya que solo benefician a las localidades donde hay puertos y recintos aduaneros, ubicadas fundamentalmente en la costa, que es la región relativamente más próspera del país⁷⁰. Las únicas transferencias importantes que tienen un adecuado componente redistributivo son las del FONCOMUN.

Los recursos de este fondo se transfieren íntegramente a todas las municipalidades del país, en dos etapas. Primero, se asigna entre las 195

⁷⁰ Las municipalidades que perciben mayores rentas de aduana están ubicadas en Lima, Callao, Tacna, Piura y Arequipa.

provincias del país en base a los criterios de población total y tasa de mortalidad infantil. Luego, del fondo asignado a cada provincia, el 20% se entrega a la municipalidad provincial y el 80% restante se entrega a todos los municipios distritales de la provincia, incluida la municipalidad provincial (que participa en este rubro como un distrito más). Para los distritos de las Provincias de Lima y Callao, el reparto se hace en base a indicadores de educación (como tasa de analfabetismo), de grado de tugurización o densidad poblacional por hogares, y de carencia de servicios básicos como agua, desagüe y electricidad. Para los distritos del resto de provincias del país se utiliza un solo criterio - más expeditivo - de población, que busca favorecer a las zonas rurales, asignando una ponderación de dos a la población rural y de uno a la población urbana de cada localidad. Este último criterio es muy efectivo en términos redistributivos y podría ser utilizado como ejemplo para otras transferencias a gobiernos subnacionales en general, ya que asigna relativamente mayores recursos a las áreas rurales⁷¹, que es donde se concentran los grupos de mayor pobreza del país.

4.3. Como aumentar los recursos de las municipalidades

Es necesario incrementar las fuentes de ingresos propios de los gobiernos locales, de modo tal que éstos dependan menos de las transferencias del gobierno nacional. Esto es tal vez muy difícil para la gran mayoría de municipios rurales pobres del país, con bases impositivas magras. Pero puede ser más factible para los municipios relativamente más poblados y urbanos. En este caso, se podría empezar por reforzar los impuestos existentes, en especial el impuesto predial, reduciendo las exoneraciones al mismo y revalorizando sus bases impositivas, de manera que los valores prediales reflejen los precios de mercado. Los valores oficiales establecidos por el gobierno nacional están sumamente distorsionados, y solo equivalen a la tercera parte de los valores corrientes de mercado. En este mismo sentido, como parte del proceso de descentralización, debería otorgarse a los

⁷¹ En el estudio sobre transferencias intergubernamentales de Aguilar y Morales (2005) se señala que las municipalidades de los departamentos mas pobres del país reciben mayores recursos del FONCOMUN, en términos per cápita; asimismo se muestra que existe una clara relación inversa entre las transferencias del FONCOMUN y el grado de urbanización de los departamentos.

gobiernos locales la potestad de establecer tanto las bases, como las tasas impositivas de este tributo⁷². Esta facultad podría recaer en los concejos municipales provinciales, aunque en Lima y Callao, los propios distritos podrían asumir esta responsabilidad, en la medida que cuenten con suficientes recursos técnicos y profesionales para ello. Del mismo modo, las municipalidades deberían invertir más recursos en completar y actualizar los registros catastrales, de tal modo que puedan tener información cierta del tamaño real y características de los predios. Esta es una inversión muy rentable para los municipios, ya que les permitiría reducir la subvaluación predial e incrementar la base impositiva de este rubro⁷³.

Además de mejorar la recaudación de los tributos existentes, también se debe evaluar la viabilidad de crear o asignar nuevas fuentes impositivas para los gobiernos locales, pero aparejado a mayores responsabilidades de gasto para estos gobiernos. Un tributo cuya recaudación podría ser asumida por los gobiernos locales sería el de las rentas provenientes por el alquiler de inmuebles, que actualmente es administrado por el gobierno central. Este impuesto reúne varias de las características deseables para los tributos de los gobiernos subnacionales: no es móvil, su beneficio está asociado a la localidad, es relativamente fácil de administrar y las autoridades municipales pueden hacer un control más riguroso del mismo contando con las declaraciones del impuesto predial⁷⁴. Aparte de este rubro, por ahora no parece haber más opciones tributarias para las municipalidades, por lo cual la mayoría de éstas seguramente continuarán dependiendo de las transferencias del gobierno central.

⁷² En el régimen vigente, las tasas impositivas son aprobadas por el Congreso Nacional, mientras que los valores arancelarios de los terrenos y edificaciones son formulados por el Consejo Nacional de Tasaciones (CONATA) y aprobados por el Ministerio de Vivienda.

⁷³ Un ejemplo de exitosa implementación del catastro municipal es el municipio de Quito en Ecuador. El registro catastral permitió aumentar el número de propiedades prediales registradas de 80.000 a 400.000, e incrementar la recaudación por concepto de impuesto predial, de 5% del presupuesto municipal en 1988, a 30% en 1997. (Vega, J. 2005).

⁷⁴ Valderrama, J. (2002).

4.4. Las transferencias y el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales

Un tema de permanente preocupación en el financiamiento de los gobiernos subnacionales es el efecto que las transferencias del gobierno nacional tienen sobre la recaudación de ingresos propios de dichos gobiernos. En concreto, el punto en debate es si tales transferencias son un complemento o son un sustituto de los ingresos propios directamente recaudados por estos gobiernos. En el primer caso, estaríamos ante un efecto positivo, en el cual los gobiernos subnacionales alcanzan un sano equilibrio dinámico entre ambas fuentes de ingresos. Por el contrario, en el segundo caso estaríamos ante un resultado negativo en el cual las transferencias generan la llamada “pereza fiscal” en las autoridades de los gobiernos subnacionales, las cuales, al recibir ingresos transferidos sin mayor esfuerzo, optan por relajar sus programas de recaudación de tributos y otros cobros que están bajo su responsabilidad, y desarrollan una creciente dependencia de las transferencias de fondos presupuestales del gobierno nacional para financiar sus actividades.

En el Perú, este tema actualmente solo tiene relevancia para los gobiernos locales, ya que los gobiernos regionales aún no recaudan mayores ingresos propios y sus presupuestos se sustentan casi exclusivamente de las transferencias del gobierno central. Existen dos estudios relativamente recientes que analizan los distintos tipos de ingresos que perciben los gobiernos locales en el Perú y que evalúan el problema de la sustitución entre las transferencias y el esfuerzo de recaudación de ingresos propios. Ambos arrojan resultados opuestos. El primero de ellos (Alvarado, 2003) señala que las transferencias que los municipios reciben del gobierno central, reducen el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales por captar mayores ingresos autónomos⁷⁵. Por el contrario, el segundo trabajo (Aguilar y Morales, 2005) concluye que las transferencias intergubernamentales contribuyen a mejorar el esfuerzo fiscal realizado por los gobiernos locales.

⁷⁵ Otro estudio de la misma autora para los años de 1980 también encuentra una relación inversa entre las transferencias y el esfuerzo fiscal de las municipalidades en el Perú (Alvarado, 1994).

Ambos estudios no son estrictamente comparables, tanto por la metodología de estimación utilizada, como por el período de cobertura. El primero de ellos es un análisis de cortes transversales para una muestra grande de municipalidades del país para un solo año (2000), mientras que el segundo realiza un análisis de series de tiempo, usando una base de datos de panel de las municipalidades provinciales y distritales para el período 1998-2002. En esta sección, replicamos ambos tipos de análisis, utilizando las mismas metodologías pero para períodos mas recientes. En el primer caso, realizamos un análisis para el año 2005, y en el segundo lo hacemos para el período 2001 -2005. Nuestro objetivo al desarrollar este trabajo es determinar si, ante el notable crecimiento de los flujos de transferencias percibidas por los gobiernos locales en los últimos años, estos gobiernos han reducido sus esfuerzos de recaudación de ingresos propios.

En el primer método mencionado, se establece una ecuación lineal en la cual la variable dependiente es el flujo de ingresos propios municipales per cápita del año 2005. La variable explicativa independiente viene a ser el flujo de transferencias per cápita del gobierno nacional, recibidas por las municipalidades en dicho año. Asimismo, se incluyen las siguientes variables de control: tipo de municipalidad (provincial o distrital), densidad urbana, urbanidad, tamaño poblacional, nivel de pobreza, región natural a la que pertenece el municipio y tipo de canon que percibe.

Las especificaciones de cada variable se muestran en el siguiente recuadro. Para los ingresos propios, se hace una subdivisión entre ingresos tributarios y no tributarios. Por dificultades de información, los ingresos tributarios incluyen solo tres impuestos (predial, alcabala y vehicular), pero que juntos representan el 93% de los ingresos impositivos de los gobiernos locales. La fuente de información de ingresos municipales corresponde a los presupuestos municipales ejecutados en 2005, difundidos por la Contaduría Pública de la Nación (CPN) a través del Sistema de Integración Contable de la Nación (SICON). Esta fuente incluye los reportes de 1.723 municipalidades (94% del total de municipalidades), entre provinciales y distritales. Las otras variables provienen ya sea del INEI o de FONCODES, según se indica en cada caso.

Variables	Indicadores
Total ingresos propios	Per capita de toda fuente (Impuestos, tasas y cargos a los usuarios), año 2005.
Ingresos tributarios	Per cápita (predial, vehicular, alcabala), año 2005
Tasas y cargos a los usuarios	Per capita (tasas, contribuciones e ingresos por venta de bienes y servicios), año 2005.
Transferencias	FONCOMUN per cápita 2005 Renta de aduanas per cápita, 2005 Canon petrolero per cápita, 2005 Canon minero per cápita, 2005 Vaso de leche per cápita, 2005
Tipo: municipalidad provincial o municipalidad distrital	1= si es provincial 0= si es distrital
Densidad urbana	Pobladores por kilómetro cuadrado en las zonas urbanas. Fuente: INEI
Urbanidad	Porcentaje de población urbana. Fuente: INEI.
Tamaño poblacional	Población censal. Fuente: INEI
Región natural	Se consideró como variable ficticia. 1=selva, 0= costa o sierra.
Grupo de canon	Variable ficticia, 1= recibe canon petrolero, 0=no recibe canon petrolero.

La relación esperada entre la variable dependiente y la variable explicativa es de tipo inverso, es decir que los ingresos propios disminuyan ante el aumento de las transferencias. En cuanto a las otras variables de control, se espera que los coeficientes de la densidad poblacional urbana, el grado de urbanización y el tamaño de población tengan coeficientes positivos, mientras que los del nivel de pobreza sean negativos. Mientras más urbano y más poblado sea un municipio, mayor valor tendrán sus predios y por lo tanto mayor será la base tributaria para recaudar ingresos propios provenientes del impuesto predial, que es el rubro de ingresos tributarios más importantes de las municipalidades del Perú. En cuanto al nivel de pobreza, su relación sería inversa con la recaudación de tributos e ingresos propios, ya que una población más pobre significa una menor base tributaria de donde recaudar.

El método de estimación utilizado es el TOBIT, el cual permite manejar adecuadamente los valores nulos de la variable dependiente, para el caso de las municipalidades que no reportan ingresos propios⁷⁶. Los resultados de este análisis, para todas las variables significativas, se presentan en el Cuadro 32. Ahí se aprecia que el coeficiente entre ingresos propios y transferencias es negativo (-0,0412), lo cual indica la existencia de sustitución entre ambas variables. Sin embargo, comparando este resultado con el obtenido anteriormente por Alvarado, vemos que el coeficiente ha disminuido notoriamente, de -0,35 a -0,041. Ello se puede interpretar como que hay un creciente esfuerzo fiscal en los gobiernos regionales ya que antes, por cada sol adicional de transferencia, las municipalidades dejaban de recaudar 35 céntimos, mientras que ahora, por cada sol de transferencia, dejan de recaudar solo 4 céntimos.

El coeficiente es igualmente negativo para cada uno de los dos componentes de los ingresos propios, como son los impuestos y los cobros no tributarios. Pero es interesante notar que los impuestos son más propensos a disminuir en comparación con los ingresos no tributarios, ante el incremento de las transferencias gubernamentales. El coeficiente beta para los impuestos es -0.071, mientras que para los otros ingresos es de -0.022.

En relación a las variables de control, los signos de los coeficientes de la densidad urbana y el grado de urbanidad son positivos, y reflejan el efecto que ambas variables tiene sobre la recaudación fiscal municipal, especialmente sobre el impuesto predial. Esto es consiste con la tesis de Alvarado, quien señala que “los conglomerados urbanos de cierta densidad tienen economías de escala que permiten inversiones costo efectivas por habitante y que capitalizan rápidamente los valores de la propiedad, pudiendo representar un incremento en la recaudación del impuesto predial”. Respecto a la variable de pobreza, tal como se esperaba, ésta presenta coeficientes negativos. Finalmente, el signo positivo del tipo de municipalidad provincial o distrital se explicaría por la mayor capacidad técnica que las municipalidades provinciales tienen sobre las distritales para recaudar ingresos, además de

⁷⁶ Ver la justificación de éste método de estimación en Alvarado, B. (2003).

tener una base mas amplia al incluir el impuesto vehicular, que es administrado y utilizado solo por las provincias.

Cuadro 32
Resultados de las estimaciones del modelo TOBIT

Variable Dependiente	Total ingresos propios per cápita		Impuestos per cápita		Tasas per cápita	
	Coefficiente	P > t	Coefficiente	P > t	Coefficiente	P > t
Constante	0,0331880	0,000	0,0301451	0,000	0,0211864	0,000
Transferencias per cápita	-0,0412102	0,000	-0,0710341	0,000	-0,0228094	0,000
Densidad urbana	0,0028842	0,001	0,0037256	0,003	0,0024767	0,000
Urbanidad	0,0040412	0,000	0,0038308	0,000	0,0031243	0,000
Pobreza	-0,0117121	0,000	-0,0175060	0,000	-0,0065960	0,000
Municipalidad provincial	0,0053336	0,000	0,0057001	0,000	0,0047427	0,000
Número de observaciones incluidas después de eliminación de outliers	1.564		1.502		1.544	
Prob. > chi2	0,0000		0,0000		0,0000	

El segundo método utilizado para establecer la relación entre las transferencias y los ingresos propios recaudados, es un análisis de base de datos de panel, para el período 2001-2005. Este método permite el estudio de los efectos de las variables explicativas en el tiempo y entre una gran cantidad de unidades individuales que, en este caso, vendrían dados por los gobiernos locales. Siguiendo la metodología de Aguilar y Morales (2005), la ecuación a estimar en este caso es la siguiente:

$$IP = \alpha_0 + \alpha_1 TRAN + \alpha_2 PBI + \alpha_3 URB + \alpha_4 CRED + \alpha_5 DON + \mu$$

donde:

- IP = Ingresos propios
- TRAN = Transferencias recibidas del gobierno central
- PBI = Producto Bruto Interno
- URB = Grado de urbanización
- CRED = Recursos provenientes de endeudamiento
- DON = Donaciones recibidas

A priori, esperaríamos una relación inversa entre los ingresos propios (variable endógena) y las transferencias (variable explicativa), reflejando una sustitución entre ambas variables. Por el contrario, se espera que el PBI y el grado de urbanización tengan un efecto positivo sobre la recaudación propia ya que ambos aumentan la base impositiva. Respecto a los créditos y donaciones, no se puede anticipar un efecto definido. Por un lado, mayores créditos y donaciones pueden reducir el esfuerzo fiscal, pero al mismo tiempo, un mayor nivel de endeudamiento, especialmente de corto plazo, llevaría a un mayor esfuerzo de recaudación que permita generar mayores ingresos con que afrontar el pago de la deuda contraída.

Las cifras sobre ingresos propios, transferencias, endeudamiento y donaciones provienen de la Contaduría Pública de la Nación, mientras que las de PBI y el grado de urbanización provienen del INEI. Con estos datos se corrió una regresión lineal para datos de panel balanceado, es decir, se trabajó con un mismo número de gobiernos locales para los que se contó con información completa a lo largo del período estudiado. El total de municipios en cada año es de 1.235, haciendo un total de 6.175 observaciones para todo el período. Para la construcción del panel se procedió primero a excluir las municipalidades que no presentaron ninguna información sobre ingresos propios y FONCOMUN; luego fueron retirados los municipios que no presentaban información completa para todo el período de análisis.

Los datos monetarios se expresaron en soles constantes de 2001. Para el indicador del PBI como representativo de la actividad económica de cada localidad se utilizaron dos especificaciones alternativas: el PBI total y el PBI no primario, que excluye los sectores de agricultura, pesca y minería, ya que éstos dependen fundamentalmente de la demanda externa⁷⁷. Sin embargo, en ambos casos el PBI corresponde al del departamento, ya que no hay datos de PBI municipal. Así, este indicador varía en el tiempo, pero no entre provincias y distritos de un mismo departamento, con lo cual el nivel de actividad económica analizado debe entenderse como una medida del impacto de la actividad económica departamental sobre la recaudación local (Aguilar y

⁷⁷ Este PBI no primario sería un mejor indicador de la actividad económica interna departamental que el PBI total.

Morales, 2005). En cuanto a la variable urbanización, el indicador utilizado es el porcentaje de la población urbana de la provincia o distrito. Sin embargo, éste solo está disponible para 2005, con lo cual esta variable permanece constante en el tiempo, pero varía entre las unidades observadas, es decir, provincias y distritos.

Los resultados de la regresión se presentan en el Cuadro 33. Contrariamente a lo esperado por nosotros, la relación entre los ingresos propios y las transferencias es positiva, lo cual niega la existencia de “pereza fiscal” en las finanzas municipales. Este resultado confirma los hallazgos del estudio ya mencionado de Aguilar y Morales⁷⁸ pero a la vez contradice las conclusiones del anterior método de estimación presentado, lo cual nos deja con una incertidumbre respecto al verdadero efecto que tienen las transferencias sobre los esfuerzos de recaudación fiscal de los municipios.

Cuadro 33
Resultados de las estimaciones de datos de panel¹

Variables explicativas	I	II
Constante	-558261.2 -2.81	617946.1 -3.07
PBI no primario	0.0000844 14.20	
PBI total		0.00008 13.80
Transferencias totales	0.422293 24.26	0.4200563 24.06
Recursos por operaciones de crédito	0.3783609 7.95	0.3838458 8.05
Donaciones	4.175754 10.09	4.157669 10.03
Test de Hausman	Efectos Aleatorios	Efectos Aleatorios
¹ Los valores debajo de los coeficientes, corresponden a los estadísticos z.		

⁷⁸ Los valores de los coeficientes de las transferencias están en el rango estimado por Aguilar y Morales, que varía entre 0,11 y 0,47, dependiendo de las especificaciones utilizadas por las autoras.

La explicación de Aguilar y Morales sobre este coeficiente positivo es interesante e invita a reflexión. Habría un efecto promotor y positivo de las transferencias del gobierno nacional a los gobiernos locales, que supera al efecto sustitución negativo. Los recursos de las transferencias estarían generando una mayor actividad económica local (“a través de inversiones en infraestructura”) y una mejora en la gestión municipal (“a través de inversiones que facilitan la labor recaudadora”), lo cual estaría provocando un incremento en los niveles de recaudación de ingresos propios locales.

Respecto a los coeficientes de las otras variables explicativas, todos ellos son positivos en ambas especificaciones del modelo. Tanto el nivel de actividad económica local, como el endeudamiento y las donaciones, estarían contribuyendo a elevar la recaudación de ingresos propios. Presumiblemente, los ingresos provenientes de estas dos últimas variables estarían siendo utilizados para mejorar la capacidad administrativa de las municipalidades y hacer más eficiente su labor fiscal.

Aún cuando no ha sido posible establecer fehacientemente la existencia o no de una merma en los esfuerzos fiscales de los gobiernos locales ante el creciente flujo de transferencias del gobierno nacional, este es un problema real que se puede estar dando y que de hecho se ha dado en otros países con regímenes similares de descentralización fiscal⁷⁹. Es por ello que es necesario adoptar mecanismos que alienten el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales en particular, y subnacionales en general. En este sentido, sería interesante recoger lo que ya está estipulado para los gobiernos regionales en la ley de Descentralización Fiscal⁸⁰, y aplicarlo también a los gobiernos locales. En dicha norma, se establecen incentivos para aquellas regiones que muestren mejoras en el esfuerzo fiscal, en función a metas de recaudación pre-establecidas. Aún no se ha determinado el procedimiento para establecer dichas metas y tampoco se ha establecido el tipo de incentivos a otorgar, todo lo cual abre un interesante campo de estudio para futuras investigaciones sobre la materia. Mientras tanto, es menester prestar mayor apoyo técnico e institucional a las municipalidades, en materia de recaudación tributaria. Siguiendo el exitoso ejemplo de la Municipalidad de Lima, algunos municipios

⁷⁹ Alvarado, B. (2003).

⁸⁰ DL. 955, artículos 8, 20 y 21.

provinciales han creado sus respectivas oficinas de servicios de administración tributaria (SAT). Estas iniciativas municipales debieran de recibir un apoyo conjunto y coordinado, tanto de la SUNAT, como del SAT de Lima, la Secretaría de Descentralización y las universidades del país⁸¹.

5. CONCLUSIONES

Después de varios fallidos intentos de descentralización política y económica ensayados en el Perú a lo largo de nuestra historia, parece que por fin se ha encontrado una senda adecuada para llegar a este objetivo. El actual proceso de descentralización, iniciado con el retorno de la democracia al país en 2001 y 2002, está transformando rápidamente la institucionalidad pública, devolviendo poderes y recursos a los gobiernos subnacionales. La reforma constitucional de marzo de 2002, y las subsiguientes leyes y normas dadas a partir de entonces, como la Ley de Elecciones Regionales, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones y Ley de Descentralización Fiscal, entre otras, rápidamente han convertido al Perú en uno de los países mas descentralizados de América Latina.

En lo político, las principales autoridades públicas nacionales, regionales y locales son ahora elegidas por votación secreta y universal. En total, periódicamente se eligen en el país 12.591 cargos políticos: el Presidente de la República con dos Vicepresidentes, 120 Congresistas, 50 Presidentes y Vicepresidentes Regionales, 228 Consejeros Regionales, 1.832 Alcaldes y 10.358 Regidores Municipales⁸². En lo económico, los presupuestos fiscales de los gobiernos regionales y municipales equivalen hoy al 30,1% del presupuesto del gobierno nacional⁸³, casi el doble de lo que era antes de 2002. Asimismo, la mitad de los trabajadores del sector público pertenece a

⁸¹ Una importante medida que está contribuyendo a la mejora de la administración financiera municipal es la implementación del SIAF para Gobiernos Locales (SIAF-GL) por parte del MEF, la misma que debería de recibir una mayor difusión pública.

⁸² Información correspondiente a los comicios electorales de 2006.

⁸³ El 12,5 % corresponde a las municipalidades, el 17,6 % a los gobiernos regionales y el 69,9% al gobierno central.

los gobiernos subnacionales, mientras que la inversión pública a cargo de estos gobiernos equivale al 55% de la inversión pública nacional. En el contexto sudamericano, comparando la importancia de los presupuestos de los gobiernos subnacionales con el presupuesto del sector público total, el Perú se sitúa entre los primeros países de la región.

Los recursos fiscales de los gobiernos subnacionales en el Perú son de dos tipos: a) los recaudados directamente por dichos gobiernos y, b) aquellos recaudados por el gobierno nacional y que son luego transferidos hacia los gobiernos subnacionales. Estos últimos a su vez se subdividen en dos categorías: i) los provenientes de los impuestos destinados a favor de dichos gobiernos (como el canon proveniente de los recursos naturales o el impuesto de promoción municipal, por ejemplo), que pueden o no ser compartidos con el gobierno nacional y, ii) los que provienen de los recursos ordinarios del tesoro público.

Aún cuando los gobiernos subnacionales en conjunto han duplicado sus presupuestos en los últimos cinco años, sin embargo, este crecimiento no se basa en una mayor recaudación de recursos propios en las respectivas localidades, sino en una creciente transferencia de ingresos fiscales del gobierno nacional. En el Cuadro 34 se puede observar que, mientras que en 2002, tales transferencias representaban el 77,4% de los ingresos presupuestarios de todos los gobiernos subnacionales, en 2006 ellas suben a 85,7%. Esta creciente dependencia de las transferencias del gobierno nacional no es muy saludable para el proceso de descentralización y debería empezar a revertirse, buscando de asignar mayores recursos propios a los gobiernos regionales y municipales.

Cuadro 34
Ingresos de los gobiernos subnacionales en 2002 y 2006

	2002		2006	
	Mill. soles	%	Mill. soles	%
1. Gobiernos regionales	5.310	100,0	10.252	100,0
1.1 Ingresos propios	351	6,6	438	4,3
1.2 Transferencias	4.959	93,4	9.814	95,7
- Recursos ordinarios	4.629	87,2	7.876	76,8
- Canon	321	6,0	1.049	10,2
- Otras transferencias	9	0,2	889	8,7
2. Gobiernos locales	3.787	100,0	7.884	100,0
2.1 Ingresos propios	1.707	45,1	2.156	27,3
2.2 Transferencias	2.080	54,9	5.728	72,7
- Canon	282	7,4	2.428	30,8
- FONCOMUN	1.327	35,0	2.323	29,5
- Otras transferencias	471	12,4	977	12,4
3. Gob. subnacionales (1+2)	9.097	100,0	18.136	100,0
- Ingresos propios (1.1+2.1)	2.058	22,6	2.594	14,3
- Transferencias (1.2+2.2)	7.039	77,4	15.542	85,7

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF.

Los gobiernos regionales no cuentan prácticamente con fuentes de recursos propios de recaudación directa, siendo que el 95,7% de sus ingresos provienen de transferencias. En cambio, los gobiernos locales si cuentan con algunos recursos propios, tributarios y no tributarios, y dependen relativamente menos del gobierno central. Pero esta dependencia es aún alta, ya que en promedio, el 72,7% de los ingresos municipales provienen de transferencias.

Contrariamente a lo que se suele creer, la principal fuente de ingresos de los gobiernos regionales no proviene del canon. Ellos provienen mayoritariamente —en un 76,8%— de los recursos ordinarios del tesoro público⁸⁴. El canon sin embargo, especialmente el minero, es el recurso de mayor crecimiento, registrando un notable aumento de 334% en el último lustro, incluyendo regalías, FOCAM y rentas de aduanas.

⁸⁴ El canon (incluyendo FOCAM y regalías mineras) solo representa el 10,2% de los ingresos de los gobiernos regionales en promedio, pero es mucho más importante para algunos de ellos. Por ejemplo, en regiones como Moquegua, Tacna, Loreto y Ucayali, los ingresos por canon financian el 35,9%, 28,4%, 24,4% y 20,9% de sus presupuestos, respectivamente.

Existen grandes diferencias de recursos presupuestales entre los 25 gobiernos regionales del país. En términos per-cápita, los cinco gobiernos regionales más ricos son los de Moquegua, Tacna, Tumbes, Madre de Dios y Loreto, mientras que los gobiernos más pobres son los de Callao, Lambayeque, Lima, Piura y Huánuco. La relación de ingresos entre el gobierno más rico (Moquegua, con 1.062 nuevos soles per-cápita al año) y el más pobre (Callao, con 317 nuevos soles) es de 3,5 a 1. Precisamente, la mayor fuente de desigualdad entre los ingresos presupuestarios de los gobiernos regionales proviene del canon, ya que lo recaudado por éste concepto se reparte solamente entre las localidades donde está ubicado el recurso natural.

El sistema de transferencias fiscales a los gobiernos regionales muestra cierta regresividad, en el sentido que las regiones más pobres reciben relativamente menores transferencias presupuestales. El coeficiente de correlación entre el conjunto de los rubros de transferencia per-cápita (incluyendo los recursos ordinarios del tesoro, los impuestos destinados y las transferencias de capital), y los niveles de pobreza de cada región, es negativo. El único rubro de transferencias que individualmente muestra una leve progresividad es el proveniente de los recursos ordinarios del tesoro. Es necesario revisar este sistema de transferencias, y dotarlo de mayor equidad horizontal, ya sea redistribuyendo parte del canon entre las regiones que carecen de estos recursos o introduciendo criterios de equidad más sustantivos a las ponderaciones o índices de distribución de los recursos ordinarios del tesoro.

Las opciones para otorgar recursos de recaudación propia a los gobiernos regionales no son muchas. Teóricamente, los impuestos más eficientes a ser administrados por los gobiernos subnacionales requieren cumplir al menos dos requisitos: a) gravar a los que reciben el beneficio del uso del impuesto y b) no tener una base tributaria muy móvil entre localidades. En el sistema tributario peruano, dos impuestos que cumplen estos requisitos son el impuesto a la renta de personas naturales y el

impuesto selectivo al consumo (ISC)⁸⁵. Precisamente, ambos tributos (mas el IGV) forman parte del paquete de recursos tributarios que la ley de descentralización fiscal prevé otorgar a los gobiernos regionales que se fusionen entre sí y conformen regiones más grandes que las existentes. Según esta ley, el gobierno nacional transferiría a tales gobiernos regionales, el 50% de lo efectivamente recaudado en cada región por concepto de dichos impuestos.

La plena implementación de esta medida demandará un gran esfuerzo fiscal al gobierno nacional. Según nuestros estimados, el monto a transferir por dichos impuestos, equivaldría al 1,2% del PBI y al 7% del presupuesto público nacional, y significaría un aumento de hasta 37% en los ingresos presupuestarios de los gobiernos regionales en conjunto. Una opción menos costosa que ésta, y tal vez muy atractiva para los gobiernos regionales, sería la de otorgar a éstos la administración y recaudación directa del impuesto a la renta de personas naturales y el impuesto al consumo de combustibles (que es una parte sustancial del ISC). Recogiendo la experiencia de otros países que han adoptado esquemas similares, las tasas regionales de estos impuestos tendrían la forma de sobretasas a las vigentes a nivel nacional. Dependiendo de las necesidades fiscales y del impacto económico de ésta medida, el gobierno central podría mantener las tasas vigentes o podría reducirlas en proporción a lo otorgado a los gobiernos regionales.

En todo caso, el otorgamiento de mayores recursos —transferidos o de recaudación directa— a los gobiernos regionales, requiere estar acompañado de una mayor claridad en sus funciones y responsabilidades y de una mejor capacidad administrativa por parte de ellos. Varios de estos gobiernos han mostrado poca capacidad para utilizar sus crecientes recursos presupuestarios, especialmente los provenientes del canon. Según una

⁸⁵ Por el contrario, dos tributos que no cumplen tales requisitos son los del IGV y el impuesto a la renta de empresas. El primero, al ser un impuesto al valor agregado, requiere de una administración central nacional que administre eficientemente los créditos fiscales correspondientes, mientras que el segundo presenta bases muy móviles y es de difícil fiscalización. Por otro lado, es conveniente remarcar que el canon sobre los recursos naturales también presenta limitaciones, ya que el rendimiento del mismo, al depender de los precios internacionales de materias primas, es muy fluctuante.

evaluación del MEF, en los últimos cinco años, los gobiernos regionales en conjunto ejecutaron menos de la mitad de su presupuesto asignado para inversiones.

Una mejora en la capacidad técnica y administrativa de los gobiernos regionales no solo requiere el reforzamiento de acciones de capacitación y asistencia técnica que pueden brindar los organismos oficiales de gobierno como el MEF o la Secretaría de Descentralización, sino también de una mayor participación de las instituciones profesionales y académicas del país. En este sentido, los porcentajes del canon que perciben las universidades públicas de cada región deberían de ser empleados preferentemente en prestar apoyo técnico directo a dichos gobiernos. Por otro lado, para mejorar la eficiencia y gestión administrativa de los gobiernos regionales, se requiere contar con regiones más grandes que las actuales, ya que la provisión de servicios públicos ofrece grandes economías de escala. Mediante un análisis de regresión, hemos establecido que el costo administrativo medio de los gobiernos regionales, claramente se reduce conforme aumenta el tamaño de la población de la región. Así, este resultado refuerza los argumentos a favor de una reducción del número de regiones en el país.

Los presupuestos de los gobiernos locales también han crecido rápidamente en los últimos años. Entre 2002 y 2006 los ingresos totales municipales aumentaron 108% en valores corrientes⁸⁶. La mayor parte de dicho crecimiento se explica por las transferencias, ya que éstas aumentaron 175%, mientras que los ingresos propios solo lo hicieron en 26%. Entre las transferencias, los recursos del canon y FONCOMUN⁸⁷, son los más importantes aunque los recursos del canon crecen con mayor rapidez, registrando un aumento espectacular de 761% en el período analizado⁸⁸. Por otra parte, entre los ingresos propios, el rubro más dinámico es el impuesto patrimonial, el cual registró un aumento de 49% en el mismo período.

⁸⁶ En comparación, los ingresos globales de los gobiernos regionales en el mismo período, aumentaron en 93%.

⁸⁷ El rubro de ingresos más importante del FONCOMUN es el IPM, que representa el 93,95% del mismo. Los impuestos al rodaje y a las embarcaciones de recreo representan el 6,12% y 0,13%, respectivamente.

⁸⁸ En comparación, los ingresos del canon en los gobiernos regionales aumentaron 334% en el mismo período.

El notable incremento de las transferencias ha reducido la importancia de los ingresos propios en los presupuestos de las municipalidades del país. Mientras que en el año 2002 los ingresos propios (impuestos, contribuciones e ingresos no tributarios) representaban en promedio el 45,1% de sus ingresos totales, en 2006 se reducen al 27,3%⁸⁹. Inversamente, las transferencias aumentan su participación, de 54,9% en 2002, a 72,6% en 2006. Así, en conjunto, las municipalidades se han hecho más dependientes del financiamiento del gobierno central.

Entre los ingresos propios directamente recaudados por las municipalidades, los cobros por tasas y servicios que prestan (licencias de funcionamiento, arbitrios, serenazgo, multas, etc.), son más importantes que los impuestos. Entre éstos últimos, definitivamente el más importante es el impuesto al patrimonio predial, el cual representa el 70% de los impuestos municipales y el 8% de los ingresos totales, en promedio.

Los presupuestos municipales muestran una gran heterogeneidad entre los distintos departamentos del país. Al igual que en el caso de los gobiernos regionales, las municipalidades más ricas del país, agrupadas por departamentos⁹⁰, están en Moquegua y Tacna, cuyos ingresos guardan estrecha relación con el canon minero. Por otro lado, la estructura y el nivel de los presupuestos municipales varían claramente según el tamaño de población y el grado de urbanización de los municipios. En los municipios más poblados y más urbanizados, los ingresos propios o directamente recaudados son más importantes que en los municipios más pequeños y menos urbanos. Así por ejemplo, según datos de la Contaduría Pública Nacional para 2005, en las municipalidades con población superior a 500 mil habitantes y con grado de urbanidad o población urbana superior al 85%, los ingresos propios y las transferencias representan el 61% y el 39% de sus ingresos totales, respectivamente. En el otro extremo, en aquellas municipalidades con

⁸⁹ Excluyendo las transferencias del programa del vaso de leche y otras con destino fijo, los ingresos propios equivalen al 30% del total de ingresos municipales en 2006.

⁹⁰ Este dato corresponde a una agrupación promedio por departamentos. Agrupando por provincias, las municipalidades más afluentes del país estarían en la provincia de Lima.

población inferior a 20.000 habitantes y con grados de urbanidad menores de 35%, la participación de los ingresos propios y las transferencias es de 8% y 90%, respectivamente.

Las posibilidades de aumentar los ingresos propios en la mayoría de municipios son muy pocas. Los principales impuestos municipales, como el predial, de alcabala y el de transferencias de vehículos, son de naturaleza urbana y no tienen relevancia para los municipios rurales, donde el valor de la propiedad y el parque vehicular son nimios. Ello, junto con los bajos niveles de ingreso de la población en general, determina bases impositivas muy reducidas, que explican porque en cientos de municipios del país, las recaudaciones directas no llegan ni a dos nuevos soles por habitante por año.

En general, los municipios urbanos con mayores bases impositivas, y los municipios que reciben transferencias importantes del canon, cuentan con mayores ingresos presupuestarios. Las transferencias del canon no están diseñadas para compensar desigualdades horizontales entre los gobiernos locales de distintas regiones, ya que tales recursos solo se entregan a las propias localidades donde están ubicados los recursos naturales. Las rentas de aduana tampoco se redistribuyen entre los municipios de diversas regiones, ya que solo benefician a las localidades donde hay puertos y recintos aduaneros, ubicadas fundamentalmente en la costa, que es la región relativamente más próspera del país⁹¹. Las únicas transferencias importantes que tienen un adecuado componente redistributivo son las del FONCOMUN, en el cual acertadamente se utiliza un criterio favorable de ruralidad en la ponderación de sus índices de distribución.

Los municipios pequeños y rurales seguramente continuarán dependiendo presupuestalmente de las transferencias del gobierno central por muchos años. En cambio, los municipios relativamente más poblados y más urbanos, tienen algunas opciones para aumentar sus recursos propios. Se puede empezar reforzando los impuestos existentes como el predial. Se debe sincerar la base de este impuesto, ya que los valores prediales oficiales,

⁹¹ Las municipalidades que perciben mayores rentas de aduana están ubicadas en Lima, Callao, Tacna, Piura y Arequipa.

fijados por el gobierno nacional, actualmente equivalen solo a un tercio de su valor de mercado. Asimismo, habría que reducir las numerosas exoneraciones que tiene el impuesto, empezando por los predios de propiedad del gobierno central y regional. En el futuro, como parte importante del proceso de descentralización fiscal, se puede otorgar a los concejos provinciales la facultad de determinar, tanto las bases como las tasas de este tributo.

Además de mejorar la recaudación de los tributos existentes, también se debe evaluar la viabilidad de crear o asignar nuevas fuentes impositivas para los gobiernos locales, aunque aparejado a mayores responsabilidades de gasto para estos gobiernos. Un tributo cuya recaudación podría ser asumida por los gobiernos locales sería el de las rentas provenientes por el alquiler de inmuebles, que actualmente es administrado por el gobierno central. Este impuesto reúne varias de las características deseables para los tributos de los gobiernos subnacionales: no es móvil, su beneficio está asociado a la localidad, es relativamente fácil de administrar y las autoridades municipales pueden hacer un control más riguroso del mismo contando con las declaraciones del impuesto predial. Aparte de este rubro, por ahora no parece haber más opciones tributarias nuevas para los gobiernos locales del Perú.

Un tema relevante para el diseño de esquemas de descentralización fiscal en varios países es el grado de sustitución existente entre las transferencias presupuestales a los gobiernos subnacionales y el esfuerzo de recaudación de ingresos propios por parte de éstos. En la medida que un creciente flujo de transferencias como el que se viene dando en el país, induce a la “pereza fiscal” de las autoridades de los gobiernos subnacionales, éstos terminarían dependiendo excesivamente del gobierno nacional o central, que es justamente lo que se trata de evitar en un proceso genuino de descentralización.

Para probar si este fenómeno se da o no en el Perú en los gobiernos locales, que son los únicos gobiernos subnacionales que recaudan ingresos, hemos realizado dos tipos de análisis econométricos, relacionando los ingresos propios de estos gobiernos con las transferencias recibidas, así como con otras variables de control tales como el nivel de actividad económica

local, el grado de urbanidad, el nivel de endeudamiento, y los niveles de pobreza. En un caso, hemos desarrollado un modelo de cortes transversales para el año 2005, para una muestra grande de municipalidades de todo el Perú, usando el método TOBIT. En otro caso, hemos hecho un análisis de series de tiempo con datos de panel para el período 2001-2005. Los resultados de ambos métodos arrojan resultados contrapuestos entre sí y nos impiden llegar a una conclusión fehaciente al respecto. Mientras que el primer método estima coeficientes negativos, y expresa por tanto la existencia de la llamada “pereza fiscal”, el segundo estima relaciones positivas, negando así dicha posibilidad.

Aún cuando no ha sido posible establecer inequívocamente la existencia o no de una merma en los esfuerzos fiscales de los gobiernos locales ante el creciente flujo de transferencias del gobierno nacional, este es un problema real que se puede estar dando y que de hecho se ha dado en otros países con regímenes similares de descentralización fiscal. Es por ello que es necesario adoptar mecanismos que alienten el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales en particular, y subnacionales en general. En este sentido, sería interesante recoger lo que ya está estipulado para los gobiernos regionales en la ley de Descentralización Fiscal⁹², y aplicarlo también a los gobiernos locales. En dicha norma, para el futuro, se establecen incentivos para aquellas regiones que muestren mejoras en el esfuerzo fiscal, en función a metas de recaudación pre- establecidas. Aún no se ha determinado el procedimiento para establecer dichas metas y tampoco se ha establecido el tipo de incentivos a otorgar, todo lo cual abre un interesante campo de estudio para futuras investigaciones sobre la materia. Mientras tanto, es menester prestar mayor apoyo técnico e institucional a las municipalidades, en materia de recaudación tributaria. Siguiendo el exitoso ejemplo de la Municipalidad de Lima, algunos municipios provinciales han creado sus respectivas oficinas de servicios de administración tributaria (SAT). Estas iniciativas municipales debieran de recibir un apoyo técnico conjunto y coordinado, tanto de la SUNAT, como del SAT de Lima, la Secretaría de Descentralización y las universidades del país.

⁹² DL. 955, artículos 8, 20 y 21.

Referencias Bibliográficas

Aguilar, Giovanna y Rosa Morales

2005 "Las transferencias intergubernamentales, el esfuerzo fiscal y el nivel de actividad". Documento de Trabajo. Instituto de Estudios Peruanos.

Alvarado, Betty, et. al.

2003 Transferencias Intergubernamentales en las Finanzas Municipales del Perú. Universidad del Pacífico.

Bird, Richard

2001 "Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes". Inter-American Development Bank.

Boadway, Robin and Anwar Shah, eds.

2007 *Intergovernmental Fiscal Transfers*. The World Bank.

Burki, Shahid, et. al.

1999 *Beyond the Center: Decentralizing the State*. The World Bank.

Consejo Nacional de Descentralización

2006 *El Modelo Peruano de Descentralización*.

2005 *La Descentralización en el Perú: Compendio Normativo*.

Contreras, Carlos

2000 "Centralismo y Descentralismo en la Historia del Perú Independiente". Occasional Paper. The Japan Center for Area Studies.

Litvack, Jennie, et. al.

2000 "Rethinking Decentralization at The World Bank". Discussion Paper. The World Bank.

Gonzáles de Olarte, Efraín

2004 *La difícil descentralización fiscal en el Perú*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Mejía, Julio

1990 *Estado y Municipio en el Perú*. CONCYTEC.

Mendoza, Waldo, et. al.

2006 "La Política Fiscal Actual y los Retos para la Gestión 2006-2011". Seminario Desafíos de la Política Fiscal en el Perú. Consorcio de Investigación Económica y Social.

Ministerio de Economía y Finanzas

2007 "Marco Macroeconómico Multianual 2008-2010".

Musgrave, Richard

1959 *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill.

Oates, Wallace

1972 *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.

PRODES

2006 "Proceso de Descentralización 2005-Abril 2006. Balance y Desafíos".

2005 "Proceso de Descentralización: Balance y Desafíos para el 2006".
www.prodes.org.pe

Prud'homme, Rémy, et. al.

2005 "Decentralization in Mercosur Countries". Draft report. Inter-American Development Bank.

Secretaría de Descentralización

2007 Informe Anual 2006 al Congreso. www.pcm.gob.pe

Ter-Minassian, Teresa, ed.

1999 *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. International Monetary Fund.

Valderrama, José

2002 "Descentralización y Prudencia Fiscal" (mimeo)

Vega, Jorge

2005 "Descentralización y Desarrollo Local en Paraguay". Banco Interamericano de Desarrollo.

2006 "EL Sorprendente Avance de la Descentralización Fiscal en el Perú".
Revista COYUNTURA. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Anexo
Estimación de la recaudación de algunos impuestos en las regiones
(millones de nuevos soles)

	2005	2006
A. Recaudación a nivel nacional		
1. Impuesto a la renta personal	3.071	3.926
2. Impuesto selectivo al consumo (ISC)	4.066	4.042
(ISC de combustibles)	(2.607)	(2.399)
3. IGV interno (excluye IPM)	10.587	11.982
4. Recaudación total nacional (1+2+3)	16.610	18.689
B. Recaudación regional		
5. Recaudación teórica en regiones (53,8% de 4) ¹	8.936	10.055
6. Recaudación regional estimada (76,8% de 5) ²	6.863	7.722
C. Monto a ser entregado a regiones (50% de 6)	3.432	3.802

1/ El PBI de las regiones (excluyendo el Departamento de Lima) es 53.8% del PBI total (por falta de información no se incluye Lima Provincias entre las regiones).

2/ El PBI per-cápita de las regiones es 76,8% del PBI per-cápita nacional.

Fuente: Elaboración propia.