



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de Gestión
Pública

Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal

Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal

Contenido

| | |
|---|----|
| Presentación | 5 |
| Introducción | 7 |
| I. Situación actual del proceso de descentralización fiscal en el Perú | 9 |
| A. Reseña del proceso de descentralización fiscal y estado actual | 9 |
| 1. Marco normativo e institucional | 9 |
| 2. Las finanzas subnacionales | 13 |
| B. Diagnóstico por área temática | 15 |
| 1. Gastos | 15 |
| 2. Ingresos | 18 |
| 3. Transferencias | 22 |
| 4. Endeudamiento | 26 |
| II. Propuestas por áreas temáticas | 31 |
| A. Lineamientos conceptuales para una descentralización fiscal consistente | 31 |
| B. Propuestas de la Comisión | 34 |
| 1. Área temática de gastos | 36 |
| 2. Área temática de ingresos | 46 |
| 3. Área temática de transferencias | 59 |
| 4. Área temática de endeudamiento | 68 |
| III. Reflexión final y recomendaciones | 73 |
| IV. Anexos | 75 |

Presentación

Desde hace varios años ya, organismos como el Ministerio de Economía y Finanzas, la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, la Asociación de Municipalidades del Perú, así como la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú, han venido realizando estudios sobre descentralización fiscal y han presentado iniciativas legislativas relativas a diversas alternativas de reformas, con el objeto de responder a la exigencia de mejorar el esquema de descentralización fiscal existente.

Ante la necesidad de consensuar y formalizar una propuesta de descentralización fiscal entre los agentes participantes, por mandato legal incluido en la Ley de Presupuesto para el Sector Público para el Año Fiscal de 2010, Ley Nº 29465, se conformó la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal integrada por representantes de los tres niveles de gobierno: la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) —que la preside—, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE), con el objeto de que elabore una propuesta técnica de descentralización fiscal. Para ello, la Comisión contó con el apoyo logístico y administrativo de la Secretaría de Descentralización, que actuó como secretaria técnica.

En el marco de la Ley, la Comisión cumple con presentar una propuesta técnica de descentralización fiscal, que contiene los acuerdos sobre las propuestas, integra los consensos en las áreas temáticas de gastos, ingresos, transferencias y endeudamiento, y plantea una agenda pendiente en cada materia. Esta propuesta es el resultado de múltiples diálogos y discusiones llevados a cabo a lo largo de numerosas sesiones de trabajo conjunto desarrolladas entre los equipos técnicos de las entidades de los tres niveles de gobierno que conforman la Comisión, que se han nutrido, además, con los aportes recibidos en las reuniones descentralizadas de los representantes de gobiernos regionales, gobiernos locales y la sociedad civil organizada que se llevaron a cabo en el interior del país. La propuesta también se ha enriquecido con las opiniones vertidas por numerosos expertos nacionales e internacionales en talleres de trabajo organizados por la Comisión.

Expresamos nuestro agradecimiento por su invaluable apoyo a las agencias y programas de la cooperación internacional, que comprometidos con la reforma fiscal del país a nivel nacional y subnacional, conformaron el Sub-grupo Descentralización y del Estado, sin el cual no hubiera sido posible cumplir con el mandato recibido.

Finalmente, sugerimos hacer lo necesario para que se mantenga el espacio de diálogo y concertación logrado entre los actores de los tres niveles de gobierno involucrados en esta dimensión fundamental de la descentralización, y que se trace una hoja de ruta para establecer los lineamientos que deberían guiar la futura implantación del marco legal y de aplicación de la descentralización fiscal, con el fin de hacer viables las propuestas consensuadas planteadas en este documento.

Lima, diciembre 2010

Introducción

La Duodécima Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal de 2010, Ley N° 29465, dispuso la conformación de la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal.

Esta Comisión estuvo conformada por un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) —quien la presidió—, un representante del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), un representante del viceministro de Economía, un representante de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), un representante de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), y un representante de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE). La Comisión designó a la Secretaría de Descentralización de la PCM como su secretaría técnica.

La Comisión Multisectorial se instaló el 10 de mayo de 2010 y se le estableció un plazo de ciento ochenta (180) días para presentar una propuesta técnica en materia de descentralización fiscal. Esta Comisión se constituyó en un contexto en el cual se consideró pertinente evaluar la propuesta de descentralización fiscal contenida en el diseño general del actual proceso de descentralización —normada en el D.L. N° 955 del 2 de febrero de 2004— por la cual, entre otras cosas, se subordinaba la descentralización fiscal a la conformación de regiones en el ámbito intermedio de gobierno que, de acuerdo a ley, debían ser aprobadas por referéndum en las circunscripciones involucradas. Al respecto, es conveniente anotar que en las consultas ciudadanas realizadas con ese propósito en el año 2005 no se constituyó ninguna región. Por tal razón, mediante la Ley N° 29379 del 13 de junio de 2009 se flexibilizó el proceso de conformación de regiones, eliminando los plazos para convocar a referéndum y estableciendo que las consultas fueran solicitadas directamente por los gobiernos regionales.

Asimismo, la conformación de la Comisión Multisectorial es una respuesta a la conciencia creciente entre los involucrados de que el incremento de los recursos públicos observado en los últimos años (producto principalmente de la dinámica de la economía nacional), ha exacerbado los efectos de las desigualdades verticales y horizontales preexistentes en la asignación territorial de dichos recursos.

Como consecuencia de esas constataciones, antes de que fuera conformada la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal, diversas instituciones públicas o asociaciones de entidades territoriales, de gobiernos regionales y locales, elaboraron diferentes propuestas sobre descentralización fiscal que fueron apoyadas por la cooperación internacional y posteriormente sistematizadas y consolidadas en un documento fruto de un esfuerzo armonizado del sub-grupo Descentralización y Modernización del Estado de la Cooperación Internacional¹, comprometido con el proceso de descentralización del país.

1 Este sub-grupo está conformado por: La Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, el programa Gobernabilidad e Inclusión de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ), la Cooperación Técnica Belga, la Cooperación Andina de Fomento (CAF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y la Unión Europea.

La Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal dividió su trabajo en áreas temáticas, cada una de las cuales estuvo bajo la coordinación de una de las entidades representadas en la Comisión.

Las áreas temáticas de trabajo y sus respectivos responsables fueron:

- Área temática de gastos, coordinada por el representante del MEF.
- Área temática de ingresos, coordinada por el representante de AMPE.
- Área temática de transferencias, coordinada por el representante de REMURPE.
- Área temática de endeudamiento, coordinada por el representante de la ANGR.

En cada área temática se designó a responsables técnicos provenientes de cada institución coordinadora, quienes se encargaron de articular los planteamientos e insumos aportados por los participantes de la Comisión para finalmente presentar los respectivos informes sobre su materia ante el conjunto de la Comisión Multisectorial.

Con la finalidad de difundir los avances en la formulación de la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal, y de recibir las opiniones y aportes de las organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil del interior del país —para considerarlos en dicha propuesta—, la Comisión ha llevado a cabo cuatro reuniones descentralizadas en las ciudades de Chiclayo, Arequipa, Huancayo y Tarapoto. En éstas participaron presidentes regionales, alcaldes provinciales y distritales, y representantes de la sociedad civil tales como universidades, partidos políticos, colegios profesionales, periodistas, representantes de entidades gremiales y público en general.

Asimismo, la Comisión organizó un seminario-taller internacional sobre descentralización fiscal que contó con la participación de expertos del Banco Mundial y de España, con la finalidad de analizar, discutir y enriquecer la propuesta técnica planteada por sus integrantes

Después de haber realizado procesos de análisis, evaluación y sustento, las propuestas relativas a cada área temática fueron clasificadas en: propuestas consensuadas, propuestas con consenso parcial, propuestas institucionales y temas en agenda pendiente.

Las *propuestas consensuadas* son aquéllas que contaron con la aprobación de todos los miembros de la Comisión; las *propuestas con consenso parcial* son las que obtuvieron el acuerdo de dos o más de las entidades representadas en la Comisión sobre determinados aspectos de la propuesta, pero no alcanzaron un acuerdo unánime; las *propuestas institucionales* son aquéllas que obtuvieron el apoyo de una de las entidades representadas en la Comisión o que fueron planteadas por la entidad responsable del área temática respectiva, aunque no lograron alcanzar el consenso de los otros miembros; y los *temas en agenda pendiente* son aquéllos cuyo desarrollo se ha planteado para futuras etapas de análisis, evaluación y sustento por considerar que requieren estudios y/o debates adicionales.

Conforman este documento un primer capítulo en el cual se presenta un resumen de la situación actual del proceso de descentralización fiscal en el país, describiendo brevemente los cambios normativos relevantes, así como la evolución de los principales indicadores que definen la descentralización fiscal. En el capítulo II se expone la visión de la Comisión respecto a la orientación de la descentralización fiscal en su conjunto, así como las propuestas específicas que se han recogido en cada una de las áreas temáticas. Por último, se presenta una reflexión final y las recomendaciones de la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal.

Situación actual del proceso de descentralización fiscal en el Perú

1

A.

Reseña del proceso de descentralización fiscal y estado actual

1. Marco normativo e institucional

La normatividad asociada al proceso de modernización y descentralización del Estado cobra fuerza con la Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización, promulgada en marzo de 2002. En su Artículo 188º, esta ley establece que:

La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, [...] se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del Gobierno Nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

Este precepto es recogido por el Acuerdo Nacional suscrito en julio de 2002 por los principales representantes de la sociedad. En la Octava Política de Estado, se señala que:

Nos comprometemos a desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, transfiriendo progresivamente competencias y recursos del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo.

Sobre estas bases se empieza a configurar el marco normativo del actual proceso de descentralización normado, entre otras, por la Ley de Bases de la Descentralización (Nº 27783 del 20 de julio de 2002), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Nº 27867 del 18 de noviembre de 2002), la Ley Orgánica de Municipalidades (Nº 27972 del 27 de mayo de 2003) y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Nº 29158 del 19 de diciembre de 2007).

Además, con el fin de guiar el proceso de *transferencia de competencias*, elemento clave de la descentralización fiscal, se promulgó la Ley del Sistema Nacional de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales (Nº 28273 de julio de 2004). El contenido de esta norma desarrolla profundamente los aspectos referidos a la capacitación, la asistencia técnica, así como el conjunto de criterios, instrumentos, procedimientos y normas para la determinación de la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y locales antes de transferir una función específica, que debía estar previamente incluida en un plan anual o quinquenal. Cabe señalar que debido a la creación de la figura de los gobiernos regionales desde 2002, la mayor parte de las transferencias de competencias han tenido lugar en ese nivel de gobierno.

Tales transferencias también incluían las relativas a los sectores salud y educación, que según el marco legal estaban programadas en la última (cuarta) etapa del proceso de descentralización, es decir después de la

conformación de las regiones (en su segunda etapa) y la transferencia de las funciones de los demás sectores (tercera etapa). Puesto que la respuesta ciudadana ante la conformación de regiones resultó negativa, en 2005 se modificó el marco para la transferencia de competencias. Así, en 2006 y con el propósito de dinamizar el proceso, se dictaron 20 medidas dentro del denominado “Shock de la Descentralización”, disponiendo que la transferencia de 180 de las 185 funciones de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales culminara el 31 de diciembre de 2007, pero esta fecha fue postergada sucesivamente.

Asimismo, en cuanto a las transferencias programadas en el Plan de Mediano Plazo 2006-2010, se estableció que el proceso debería culminar a más tardar el 31 de diciembre de 2010 (D.S. Nº 068-2006-PCM), conforme lo ratifica el D.S. Nº 053-2010-PCM, publicado el 8 de mayo del presente año. Por último, en la Ley del Presupuesto del año de 2011 se amplía hasta finales de ese año el plazo para la transferencia del programa integral de nutrición y de los servicios de protección social del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. De acuerdo con información proporcionada por el programa ProDescentralización (2010), hacia mediados de 2010 se había realizado ya la transferencia administrativa del 95,6% de las funciones sectoriales a los gobiernos regionales.

Al respecto, debe señalarse que debido a que aún no se ha llegado a un acuerdo acerca de la metodología a usar para el costeo de transferencias, no ha sido posible estimar técnicamente los recursos necesarios asociados a cada una de ellas. Por esta razón, la estimación actual se realizó sobre la base de los datos históricos a un año, es decir en función de los costos en que se ha incurrido el año anterior en esa misma función, lo cual no necesariamente representa el costo real de los servicios prestados.

En el tema *institucional*, cabe señalar que en 2006, argumentando el interés que reviste promover el proceso de descentralización, fortalecer la coordinación y asegurar la adecuada asunción de competencias por parte de los gobiernos regionales y locales, el gobierno fusionó el Consejo Nacional de Descentralización (CND) con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), creándose la Secretaría de Descentralización como órgano encargado de la dirección y conducción del proceso de descentralización, según se señala en el D.S. Nº 007-2007-PCM.

En lo que se refiere específicamente a la descentralización fiscal, sus *principios* están establecidos en el Artículo 2º del D.L. Nº 955 del 2 de febrero de 2004, y son los siguientes:

No duplicidad de funciones. La asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno deberá ser equilibrada y adecuada para la mejor presentación de los servicios del Estado a la comunidad, evitando la duplicidad de funciones.

Neutralidad en la transferencia de los recursos. La asignación de recursos acompaña a la asignación de responsabilidades de gasto. El programa ordenado de transferencia de competencias y funciones del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales y locales debe tener efectos fiscales neutros; es decir, el proceso de transferencia de responsabilidades de gasto deberá ser financiado por las transferencias de recursos y los recursos propios de cada gobierno regional y local.

Gradualidad. La descentralización fiscal se realizará por etapas, en forma progresiva y ordenada, de manera que permita una adecuada y transparente transferencia de competencias y de recursos a los gobiernos regionales, así como de las facultades necesarias para que puedan generar recursos propios.

Transparencia y predictibilidad. El proceso de descentralización fiscal debe llevarse a cabo mediante mecanismos transparentes y predecibles que están previstos en la ley.

Responsabilidad fiscal. Con el objeto de preservar la estabilidad macroeconómica y hacer fiscalmente

sostenible el proceso de la descentralización fiscal, deben establecerse principios de disciplina fiscal que incluyan reglas de endeudamiento y de límites al aumento anual de gasto para los gobiernos regionales y locales, compatibles con las reglas de transparencia y responsabilidad fiscal del Gobierno Nacional. El Gobierno Nacional no reconocerá deudas contraídas por los gobiernos regionales y locales, salvo las que hubieran sido debidamente avaladas.

Equidad. Cuyo objeto es permitir la reducción de los desbalances regionales y lograr una mejor redistribución del ingreso nacional.

Asimismo, las *reglas generales* a las que se sujeta la descentralización fiscal son establecidas como sigue en el Artículo 4º del D.L. Nº 955:

- Reglas para la asignación de competencias y gastos.
- Reglas para la asignación de ingresos con esquemas de incentivos que reconozcan el esfuerzo fiscal, así como el uso eficiente y transparente de los recursos.
- Reglas de transferencias presupuestales.
- Reglas de endeudamiento y responsabilidad fiscal.

Además, la descentralización fiscal también está marcada por los arreglos de *transferencias intergubernamentales* y *asignación de tributos* existentes plasmados en leyes y decretos. En este marco sobresalen el denominado FONCOMUN² —que afecta a los gobiernos locales— y las leyes del canon³ —que inciden sobre los gobiernos regionales y locales. Cabe resaltar que en ambos casos se trata de un arreglo normativo previo a la Reforma Constitucional del año de 2002.

Adicionalmente, el D.L. Nº 955 establece dos etapas para las transferencias de recursos ordinarios y la asignación de impuestos. La primera etapa comprende la asignación de recursos por medio de dos fuentes: transferencias presupuestales realizadas por el Gobierno Nacional a favor de los gobiernos regionales, además de la asignación de los recursos del Fondo de Compensación Regional (FONCOR). La segunda etapa, supeditada a la creación de regiones, comprende transferencias presupuestales, asignación de los recursos directamente recaudados en cada región e incentivos al esfuerzo fiscal. De acuerdo a la normatividad, el cuadro Nº 1 resume la evolución de estas transferencias en los tres niveles de gobierno, al igual que la asignación de los impuestos y la recaudación.

-
- 2 El FONCOMUN es un fondo establecido en la Constitución cuyo objeto es promover la inversión municipal con criterio redistributivo en favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del país. Sus recursos están constituidos por el Impuesto de Promoción Municipal (aprox. 94%), el Impuesto al Rodaje (aprox. 6%) y el Impuesto a las Embarcaciones de Recreo (menos de 1%). Los recursos del Fondo se transfieren de manera íntegra a las 1838 municipalidades, tomando en consideración en tanto criterios de distribución: la población, la tasa de mortalidad, el nivel de necesidades básicas insatisfechas (para el caso de las provincias de Lima y Callao), y la tasa de ruralidad (para el resto del país).
 - 3 Existen 5 tipos de canon, vinculados a las ganancias provenientes de la explotación de diversos recursos naturales no renovables, los cuales se regulan por las mismas leyes, mientras que el canon y sobrecanon petrolero se regula mediante legislación especial para cada departamento. Entre las principales características del canon, se encuentran: (i) se constituye con el 50% del Impuesto a la Renta pagado por las empresas del rubro; (ii) se distribuye entre los gobiernos regionales (GR) (25% del total, del que a su vez la quinta parte se destina a las universidades regionales) y los gobiernos locales (GL) (75%). Este 75%, a su vez, se divide de la siguiente manera: un 10% para los municipios distritales donde se explotan los recursos, divididos en partes iguales si se tratara de más de un distrito; un 25% para los municipios de la provincia donde se explotan los recursos, según criterios de población y de pobreza; y un 40% entre los municipios del departamento donde se explotan los recursos, también de acuerdo con criterios de población y pobreza; y (iii) los gobiernos subnacionales deben utilizar los recursos del canon en la financiación de proyectos de inversión de su competencia, aunque desde el año de 2006, en la Ley de Presupuesto Público se incluye la salvedad de que se puede destinar hasta un determinado porcentaje de estos recursos a actividades de mantenimiento de la inversión, incluyendo pre-inversión.

Cuadro N° 1. Transferencias y asignación de impuestos

| | |
|-----------------------|--|
| Nivel nacional | Existe una aceptable asignación de impuestos; no obstante, es necesario mejorar la presión tributaria. |
| Nivel regional | Los gobiernos regionales perciben las transferencias de recursos ordinarios realizadas por el Gobierno Central. Las regiones no recaudan tributos propios sino exclusivamente derechos en un volumen altamente limitado, lo cual les resta autonomía. Al respecto, el D.L. N° 955 establece que como parte de la segunda etapa del proceso de descentralización, y una vez que las regiones estén debidamente conformadas, se les deberá asignar el 50% de los tributos nacionales, comprendidos por el Impuesto General a las Ventas, el Impuesto Selectivo al Consumo y el Impuesto a la Renta de Personas Naturales, que sean recaudados en esas regiones y luego transferidos a las mismas por el Gobierno Nacional. No obstante, hasta el momento las regiones no están conformadas y la SUNAT no ha publicado todavía el mapa tributario ⁴ , lo cual permitiría una mejor asignación de los recursos. |
| Nivel local | El gobierno local percibe las transferencias realizados por el Gobierno Central, donde las transferencias por canon y FONCOMUN son las más representativas. Los gobiernos locales son responsables de los recursos directamente recaudados (tasas y contribuciones) y de los impuestos municipales; sin embargo, las tasas de todos los impuestos y de muchos otros tributos son fijadas por el Poder Legislativo, lo cual les resta margen de actuación. Adicionalmente, la administración tributaria para los gobiernos locales se encuentra poco desarrollada, con una limitada capacidad técnica y una escasa cultura de pago por parte de la población, lo cual trae como consecuencia un bajo nivel de recaudación. |

Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, un elemento adicional importante para la descentralización fiscal tiene que ver con la responsabilidad en el manejo de las finanzas en general y la prudencia en el endeudamiento en particular. El establecimiento y la imposición de reglas que sean efectivas, implica haber llevado a cabo el análisis de una serie de factores que determinen la actividad económica y social de las respectivas jurisdicciones, tales como la estructura de las instituciones, las necesidades y las condiciones de la localidad y la forma como interactúa la economía⁵. Específicamente, el marco normativo sobre política fiscal para todo el gobierno en general, está dado por la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF), Ley N° 27958. Sin embargo, es en la Ley de Descentralización Fiscal (LDF) y su Reglamento —D.L. N° 955 y D.S. N° 114-2005-EF, respectivamente— donde se desarrolla de manera específica el tema de las reglas fiscales para los niveles regional y local en materia de gasto y endeudamiento.

Estas normas complementan a la LRTF, englobando el tratamiento de las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno. En ambas leyes (la LDF y la LRTF) se establecen límites a la gestión fiscal en términos de gasto y endeudamiento total, así como los flujos de servicio de deuda en un año fiscal. En la primera de ellas se contemplan los límites para el endeudamiento y el servicio de deuda de manera específica, mientras que la segunda norma establece de manera general reglas sobre endeudamiento, servicio de deuda y resultado de la ejecución presupuestaria en todos los niveles de gobierno.

4 Solo se conoce una estimación de mapa tributario, realizada por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) en septiembre del 2007, que permite visualizar los departamentos financieramente viables en un proceso integral de descentralización fiscal, es decir aquellos departamentos capaces de autofinanciar sus gastos con los recursos propios que puedan generar.

5 En la bibliografía revisada la concepción de las reglas fiscales recae en el Gobierno Nacional. Sin embargo, la importancia de incluir a los gobiernos subnacionales en la aplicación de las reglas es tomada en cuenta, ya que en un proceso de descentralización fiscal se busca asegurar el equilibrio fiscal en todos los niveles de gobierno; más aún, es en estos últimos donde se debe poner un poco más de atención debido a la complejidad del control.

Es importante señalar que si bien todas las instituciones de los diferentes niveles cuentan con la posibilidad de endeudarse, de manera interna o externa, para el caso del endeudamiento externo los gobiernos regionales y locales requieren necesariamente el aval y la autorización de la Dirección Nacional de Endeudamiento Público del MEF. No obstante, para el caso del endeudamiento interno los gobiernos subnacionales cuentan con relativa autonomía, siempre y cuando cumplan con las reglas fiscales y el endeudamiento no requiera aval.

2. Las finanzas subnacionales

Todo este marco legal e institucional ha repercutido en las finanzas de los gobiernos subnacionales durante los últimos años, las mismas que se caracterizan al menos por dos elementos que saltan a la vista. En primer lugar, se ha incrementado la participación agregada relativa de los gobiernos subnacionales en la estructura del presupuesto público, principalmente debido a la aplicación de las leyes del canon. En efecto, el entorno internacional favorable para los precios de los principales productos de exportación peruanos de recursos naturales no renovables, ha repercutido en valores históricos de recaudación del impuesto a la renta proveniente de las empresas vinculadas y, por ende, se ha traducido en una gran disponibilidad de recursos para los gobiernos regionales y locales, como un todo.

En segundo término, una característica notoria de la realidad nacional es la gran heterogeneidad que existe al interior de cada nivel de gobierno subnacional, tanto desde el punto de vista de las capacidades como de sus ingresos. Esta heterogeneidad es muy marcada, sobre todo entre los 1838 gobiernos locales existentes.

En lo que sigue de este capítulo, presentamos las cifras que avalan ambos elementos característicos y que ponen en perspectiva la situación fiscal de los gobiernos subnacionales en el país. Un primer acercamiento a las finanzas públicas subnacionales se logra observando las cifras de la estructura del denominado Gobierno General (GG), es decir del conjunto representado por el Gobierno Nacional (GN), los gobiernos regionales (GR) y los gobiernos locales (GL). En el cuadro Nº 2 se observa que la proporción del gasto devengado del GG como porcentaje del PBI se ha mantenido en el rango del 18%-21% durante el período 2004-2009, habiendo disminuido hasta 2007 y recuperado posteriormente. No obstante, la participación del GN ha ido disminuyendo paulatinamente desde un 71,7% del gasto del GG en 2004 a un 61,3% en 2009. La mayor parte de esta disminución se atribuye a una mayor participación del gasto de los GL, que pasaron de representar un 12% del gasto del GG en 2004 a un 20% en 2009.

Cuadro Nº 2. Estructura del gasto del gobierno general

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-----------------------|------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Nivel nacional | En millones de Nuevos Soles | | | | | |
| Nacional | 34 420,8 | 36 070,3 | 39 937,6 | 39 650,2 | 45 508,5 | 49 171,1 |
| Regional | 7848,9 | 8987,4 | 9962,6 | 11 570,9 | 12 864,5 | 14 992,1 |
| Local | 7848,9 | 6045,6 | 7865,2 | 9007,8 | 13 165,9 | 16 042,6 |
| TOTAL | 48 006,9 | 51 103,4 | 57 765,4 | 60 228,9 | 71 538,9 | 80 205,8 |
| Porcentaje del PBI | 20,2% | 19,5% | 19,1% | 17,9% | 19,2% | 21,1% |
| | Estructura porcentual (%) | | | | | |
| Nacional | 71,7% | 70,6% | 69,1% | 65,8% | 63,6% | 61,3% |
| Regional | 16,3% | 17,6% | 17,2% | 19,2% | 18,0% | 18,7% |
| Local | 12,0% | 11,8% | 13,6% | 15,0% | 18,4% | 20,0% |
| | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Base de datos del SIAF y de la DGPP-MEF. Datos 2009 del SIAF para todas las variables.

Esta tendencia es más marcada cuando se observa la *evolución de la inversión pública* ejecutada (devengada) del GG. Como aparece claramente en el cuadro N° 3, los gobiernos subnacionales pasaron de representar menos de la mitad de la inversión pública del GG en el 2004, a un equivalente las tres cuartas partes de esa inversión en 2008 y a dos terceras partes en el 2009, año en que se observó un aumento notable en la inversión pública del GG como porcentaje del PBI a consecuencia de la expansión del gasto inducida como respuesta a la crisis internacional.

Cuadro N° 3. Estructura de la ejecución de la inversión del gobierno general

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|-----------------|
| En millones de Nuevos Soles | | | | | | |
| Gobierno Nacional | 2732,6 | 3140,5 | 2883,2 | 3079,4 | 3395,8 | 6788,0 |
| Gobiernos regionales | 758,6 | 993,6 | 1423,8 | 2093,2 | 2745,8 | 4145,3 |
| Gobiernos locales (datos DGPP-MEF) | 1794,0 | 2152,5 | 3714,0 | 4126,4 | 7132,6 | 9322,4 |
| TOTAL | 5285,3 | 6286,7 | ,021,0 | ,299,1 | 13 274,3 | 20 255,8 |
| Porcentaje del PBI (%) | 2,2% | 2,4% | 2,7% | 2,8% | 3,6% | 5,3% est, |
| Estructura porcentual (%) | | | | | | |
| Gobierno Nacional | 51,7% | 50,0% | 35,9% | 33,1% | 25,6% | 33,5% |
| Gobiernos regionales | 14,4% | 15,8% | 17,8% | 22,5% | 20,7% | 20,5% |
| Gobiernos locales (datos DGPP-MEF) | 33,9% | 34,2% | 46,3% | 44,4% | 53,7% | 46,0% |
| TOTAL | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Base de datos del SIAF y de la DGPP-MEF.

De este modo, si bien ambos niveles de gobierno subnacional representaron en 2009 el 38,7% del gasto público del Gobierno General (GG), el porcentaje aumenta al 66,5% cuando se mide la ejecución de la inversión pública del nivel local y regional en relación a la ejecución de la inversión del GG. El principal factor explicativo de esta evolución es el incremento de los recursos transferidos por concepto de canon, cuyo uso está condicionado a la realización de gastos de inversión (y en una proporción limitada al mantenimiento de infraestructura). Estas cifras no hacen más que corroborar la importancia creciente de las finanzas públicas subnacionales, tanto desde el punto de vista macroeconómico como en lo que atañe su participación en la inversión del país y, por ende, como medio para satisfacer las necesidades de la ciudadanía.

B. Diagnóstico por área temática

1. Gastos

El gasto público se rige por la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto —Ley N° 28411— por lo que el presupuesto constituye el instrumento de gestión del Estado que permite a las entidades lograr sus objetivos y metas contenidas en sus planes operativos institucionales.

El presupuesto expresa la cuantificación conjunta y sistemática de los gastos que cada una de las entidades que forman parte del sector público va a atender durante el año fiscal, y refleja los ingresos que van a financiar dichos gastos. Estos gastos, a su vez, están vinculados con los objetivos y metas a alcanzar por cada entidad, y su financiación se clasifica por fuentes de financiamiento, de acuerdo al origen de los recursos que lo conforman, y se establecen en la ley de equilibrio financiero del presupuesto del sector público.

En consecuencia, el gasto público es el conjunto de erogaciones que por concepto de gasto corriente, gasto de capital y servicio de deuda realizan las entidades con cargo a los créditos presupuestarios aprobados en los presupuestos respectivos, para ser orientados a la atención de la prestación de los servicios públicos y las acciones desarrolladas por éstas de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales. Para ello, las entidades programan, formulan, aprueban, ejecutan y evalúan su gasto de conformidad con la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público —Ley N° 28112— en un proceso presupuestario que se sujeta al criterio de estabilidad, relacionado con las reglas y metas fiscales establecidas en el marco macroeconómico multianual y determinadas en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal y la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público para cada año fiscal.

a. Estructura del gasto de los GR

Los gastos ejecutados de los GR pasaron de S/. 7,9 millardos (mil millones) en el 2004 a casi S/. 15 millardos en el 2009, registrándose el aumento nominal más importante en el rubro de las inversiones regionales. Ello se explica por la naturaleza de la fuente que financia las inversiones, en vista de que se ha registrado un aumento notable en los recursos regionales provenientes del canon, los cuales legalmente deben gastarse mayoritariamente en inversiones. Al mismo tiempo, ello revela fundamentalmente un impulso exógeno al proceso de descentralización fiscal, en vista de que los montos a distribuir por el canon se han visto influenciados principalmente por factores externos relacionados con el aumento de precios de los recursos naturales no renovables, y no precisamente por una política dirigida a llevar esos montos distribuidos a los niveles registrados. Retomaremos el análisis de las fuentes de ingreso más adelante.

Aun así, a pesar del incremento notable de la inversión pública regional, el rubro más importante sigue siendo el vinculado con los gastos de personal y las obligaciones sociales, que representa poco menos de la mitad del gasto regional. Este hecho se explica principalmente porque al crearlos, se transfirió a los GR la planilla que administraban sus antecesores (los CTAR), principalmente la que concierne a los servidores de la educación y salud públicas que prestan servicios en los departamentos. Por esa razón, como se verá más adelante, una parte importante de las transferencias realizadas a los GR tiene como fuente los denominados recursos ordinarios, que se destinan obligatoria y mayoritariamente al grupo de gasto corriente de personal y obligaciones sociales (pago de planillas).

Cuadro N° 4. Gasto ejecutado de los GR, por grupo de gasto

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-----------------------------------|------------------------------------|---------------|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Grupo de gasto | En millones de Nuevos Soles | | | | | |
| Gasto corriente | 7006,1 | 7817,0 | 8359,8 | 8916,8 | 9508,3 | 10 310,9 |
| Personal y obligaciones sociales | 5011,1 | 5615,8 | 6044,5 | 6367,6 | 6642,2 | 7037,6 |
| Obligaciones previsionales | 1249,8 | 1384,9 | 1360,6 | 1375,1 | 1374,5 | 1474,4 |
| Bienes y servicios | 684,4 | 741,6 | 878,8 | 1,023,0 | 1,320,7 | 1,524,8 |
| Intereses y cargos de la deuda | 0 | 2,1 | 1,2 | 0,3 | 0,5 | 1,9 |
| Otros gastos corrientes | 60,8 | 72,5 | 74,8 | 150,8 | 170,5 | 272,1 |
| Gastos de capital | 850,5 | 1182,9 | 1602,8 | 2681,3 | 3397,9 | 4681,2 |
| Inversiones | 778,4 | 1026,7 | 1445,5 | 2137,7 | 2851,7 | 4145,3 |
| Otros gastos de capital* | 72,1 | 156,2 | 157,3 | 543,6 | 546,2 | 535,9 |
| Amortizaciones de la deuda | 0 | 16,7 | 22,6 | 3,4 | 10,2 | n,d |
| TOTAL | 7856,6 | 9016,6 | 9985,3 | 11 601,5 | 12 916,4 | 14 992,1 |
| Grupo de gasto | Estructura porcentual (%) | | | | | |
| Gasto corriente | 89,20 | 86,70 | 83,70 | 76,90 | 73,60 | 68,8 |
| Personal y obligaciones sociales | 63,80 | 62,30 | 60,50 | 54,90 | 51,40 | 46,9 |
| Obligaciones previsionales | 15,90 | 15,40 | 13,60 | 11,90 | 10,60 | 9,8 |
| Bienes y servicios | 8,70 | 8,20 | 8,80 | 8,80 | 10,20 | 10,2 |
| Intereses y cargos de la deuda | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,0 |
| Otros gastos corrientes | 0,80 | 0,80 | 0,70 | 1,30 | 1,30 | 1,8 |
| Gastos de capital | 10,80 | 13,10 | 16,10 | 23,10 | 26,30 | 31,2 |
| Inversiones | 9,90 | 11,40 | 14,50 | 18,40 | 22,10 | 27,7 |
| Otros gastos de capital * | 0,90 | 1,70 | 1,60 | 4,70 | 4,20 | 3,6 |
| Amortizaciones de la deuda | 0,00 | 0,20 | 0,20 | 0,00 | 0,10 | 0,0 |
| TOTAL | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,0 |

Fuente: Bases de datos SIAF.

* Otros gastos de capital incluye rubros tales como la adquisición de inmuebles, equipamiento y bienes duraderos, subvenciones sociales, entre otros.

b. Estructura del gasto de los GL

Las tendencias registradas en el gasto de los GR resultan aún más marcadas al observar la composición del gasto de los GL. En efecto, el aumento notable en el gasto de los GL refleja en primer lugar el incremento en la inversión pública local, la cual pasó de casi S/. 1,8 millardos en el 2004 a más de S/. 9,4 millardos en el 2009; es decir, el aumento en este rubro explica el 72% del incremento en el gasto de los GL. Ello ha llevado a que la participación de las inversiones llegue a representar más de un 58% del gasto total de los GL en el 2009. El crecimiento de esta variable ha sido muy superior al de las otras categorías de gasto. Como se verá más adelante, y al igual que en el caso de los GR, uno de los factores que explica este comportamiento es el notable aumento en los ingresos provenientes del canon, especialmente del canon minero.

Cuadro Nº 5. Gasto ejecutado de los GL

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-----------------------------------|------------------------------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|-----------------|
| Grupo de gasto | En millones de Nuevos Soles | | | | | |
| Gasto corriente | 3402,9 | 3459,1 | 3781,7 | 4564,8 | 5568,9 | 6618,3 |
| Personal y obligaciones sociales | 881,3 | 959,2 | 1040,2 | 1181,7 | 1345,4 | 1828,5 |
| Obligaciones previsionales | 181,0 | 192,8 | 186,9 | 196,8 | 200,9 | 658,9 |
| Bienes y servicios | 1665,5 | 1881,0 | 2165,6 | 2577,5 | 3366,6 | 3382,6 |
| Intereses y cargos de la deuda | 91,1 | 65,6 | 44,0 | 27,4 | 32,4 | 261,7 |
| Otros gastos corrientes | 583,9 | 360,5 | 345,0 | 581,4 | 623,6 | 486,6 |
| Gastos de capital | 2064,2 | 2239,8 | 3815,0 | 4277,9 | 7391,5 | 9424,4 |
| Inversiones | 1794,0 | 2152,5 | 3714,0 | 4126,4 | 7132,6 | 9322,4 |
| Otros gastos de capital | 270,2 | 87,3 | 101,1 | 151,5 | 258,9 | 102,0 |
| Amortizaciones de la deuda | 270,1 | 346,7 | 268,4 | 165,0 | 205,6 | n,d |
| TOTAL | 5737,1 | 6045,6 | 7865,2 | 9007,8 | 13 165,9 | 16 042,6 |
| Grupo de gasto | Estructura porcentual (%) | | | | | |
| Gasto corriente | 59,3 | 57,2 | 48,1 | 50,7 | 42,3 | 41,3 |
| Personal y obligaciones sociales | 15,4 | 15,9 | 13,2 | 13,1 | 10,2 | 11,4 |
| Obligaciones previsionales | 3,2 | 3,2 | 2,4 | 2,2 | 1,5 | 4,1 |
| Bienes y servicios | 29,0 | 31,1 | 27,5 | 28,6 | 25,6 | 21,1 |
| Intereses y cargos de la deuda | 1,6 | 1,1 | 0,6 | 0,3 | 0,2 | 1,6 |
| Otros gastos corrientes | 10,2 | 6,0 | 4,4 | 6,5 | 4,7 | 3,0 |
| Gastos de capital | 36,0 | 37,0 | 48,5 | 47,5 | 56,1 | 58,7 |
| Inversiones | 31,3 | 35,6 | 47,2 | 45,8 | 54,2 | 58,1 |
| Otros gastos de capital | 4,7 | 1,4 | 1,3 | 1,7 | 2,0 | 0,6 |
| Amortizaciones de la deuda | 4,7 | 5,7 | 3,4 | 1,8 | 1,6 | n.d. |
| TOTAL | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: Bases de datos DGPP-MEF y SIAF para 2009.

El ritmo de crecimiento de las inversiones locales muestra una gran variabilidad, notándose en el cuadro siguiente una desaceleración marcada durante el 2007 (11,1% nominal), que coincide con el primer año de gobierno de las autoridades locales y con un aumento notable de las transferencias vinculadas al canon. Ello podría ser un indicativo, por un lado, de lo complicado que resulta manejar sumas mayores a las esperadas y, por otra parte, de lo difícil que resulta para las nuevas administraciones formar cuadros gerenciales y técnicos capaces de manejar los sistemas administrativos del Estado, particularmente los relacionados con las inversiones públicas y las compras estatales. De hecho, en el 2007 los GL solo ejecutaron el 42,6% de su presupuesto institucional modificado (PIM) de inversiones, cifra por debajo del 55,2% del porcentaje de ejecución registrado en el 2008 y del 60,5% observado en el 2009.

Cuadro Nº 6. Crecimiento nominal del gasto ejecutado de los GL (en %)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-----------------------------------|-------------|--------------|--------------|-------------|--------------|
| Gasto corriente | 1,7 | 9,3 | 20,7 | 22,0 | 18,8 |
| Personal y obligaciones sociales | 8,8 | 8,4 | 13,6 | 13,9 | 35,9 |
| Obligaciones previsionales | 6,5 | -3,1 | 5,3 | 2,1 | 228,0 |
| Bienes y Servicios | 12,9 | 15,1 | 19,0 | 30,6 | 0,5 |
| Intereses y cargos de la deuda | -28,0 | -32,9 | -37,7 | 18,2 | 707,6 |
| Otros gastos corrientes | -38,3 | -4,3 | 68,5 | 7,3 | -22,0 |
| Gastos de capital | 8,5 | 70,3 | 12,1 | 72,8 | 27,5 |
| Inversiones | 20,0 | 72,5 | 11,1 | 72,9 | 30,7 |
| Otros gastos de capital | -67,7 | 15,8 | 49,9 | 70,9 | -60,6 |
| Amortizaciones de la deuda | 28,4 | -22,6 | -38,5 | 24,5 | n. d. |
| TOTAL | 5,4 | 30,1 | 14,5 | 46,2 | 21,8 |

Fuente: Bases de datos DGPP-MEF.

De otro lado, las notables variaciones entre categorías de gasto tales como los intereses y los cargos de la deuda, otros gastos corrientes u otros gastos de capital, se explican por lo reducido de sus montos absolutos, que hace que cualquier incremento se traduzca en un marcado cambio relativo.

2. Ingresos

En tanto instrumento de gestión, el presupuesto representa la principal herramienta para la toma de decisiones de cada una de las acciones del gobierno regional y local. Las partidas de ingresos y gastos, por lo tanto, reflejan claramente la gestión en cuanto a planificación, estrategia de desarrollo y sostenibilidad de las acciones de mediano y largo plazo; así como a la política de financiamiento y los mecanismos de explotación de las capacidades de generación de recursos o, por el contrario, de la dependencia de otras entidades.

a. Estructura de los ingresos de los GR

La gran mayoría de los ingresos de los GR (un 71,6% en el 2009) proviene de los denominados recursos ordinarios, es decir de montos transferidos por el gobierno nacional para financiar gastos específicos vinculados principalmente con el pago de los servidores públicos sectoriales que laboran en su ámbito. No obstante, debe notarse la importancia relativa que han tomado el canon y sobrecanon, las regalías, la renta de aduanas y las participaciones como fuentes de ingresos, toda vez que en el 2009 llegaron a representar más de S/. 2,8 millardos, es decir explican un 18,9% del total de ingresos de los GR.

Cuadro Nº 7. Presupuesto de los GR por fuente de financiamiento (Composición y total)

| Fuente de financiamiento | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|---------------|---------------|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Recursos ordinarios | 84,0% | 82,3% | 83,0% | 78,7% | 75,6% | 71,6% |
| Recursos directamente recaudados | 3,6% | 3,5% | 3,6% | 3,3% | 3,0% | 3,2% |
| Donaciones y transferencias | 3,3% | 3,1% | 4,1% | 6,7% | 5,3% | 5,8% |
| Fondo de compensación regional | 4,4% | 4,7% | -- | -- | -- | 0,0% |
| Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones | 4,5% | 6,0% | 8,7% | 10,6% | 15,5% | 18,9% |
| Recursos por operaciones oficiales de crédito | 0,1% | 0,4% | 0,6% | 0,8% | 0,6% | 0,5% |
| TOTAL | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |
| TOTAL (en millones de soles) | 7856,6 | 9016,6 | 9985,3 | 11 601,5 | 12 916,4 | 14 992,1 |

Fuente: Bases de datos SIAF.

Desde el punto de vista de la política fiscal, conviene poner de relieve la diferencia entre las fuentes de recursos ordinarios y las del canon, sobrecanon, regalías, rentas de aduanas y participaciones. Mientras que la primera conlleva generalmente el traspaso de recursos para hacer frente a competencias asumidas por los GR (para pagar médicos, por ejemplo) y que, además, no responde a ninguna regla predeterminada de asignación, por lo que está sujeta a un alta discrecionalidad por parte del GN; la segunda depende no solo de leyes específicas sino además de factores exógenos a la política fiscal, como pueden ser las utilidades de empresas extractivas o las variaciones en los precios de productos primarios. En este sentido, el GN tiene escasos grados de libertad para variar las asignaciones por este último concepto, a menos que intente cambiar los parámetros y las leyes que las sostienen.

b. Estructura de los Ingresos de los GL

Desde el año 2006, el FONCOMUN dejó de ser la fuente de ingresos más importante de los GL para dar paso a los recursos del canon, sobrecanon y regalías, que crecen principalmente como resultado del canon minero, que resulta del incremento de las utilidades de las empresas dedicadas a esta actividad, en vista de que un 50% del pago del impuesto a la renta se destina a este rubro y, de éste, tres cuartas parte se distribuyen a los GL. No obstante, este resultado es válido solamente en el agregado, toda vez que por tratarse de una fuente asociada a los recursos naturales del territorio y no a las necesidades de gasto de sus gobiernos, muchas municipalidades no reciben montos significativos provenientes de esta fuente (por ejemplo, unos 117 municipios no reciben transferencias por canon minero y otros 183 reciben menos de S/. 1000 nuevos soles anuales por este concepto, según cálculos de *Ciudadanos al día*).

Cuadro N° 8. Presupuesto de los GL por fuente de financiamiento (composición y total)

| Fuente de financiamiento | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---------------|---------------|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Impuestos municipales | 10,3% | 10,4% | 8,7% | 8,4% | 7,8% | 9,1% |
| Recursos directamente recaudados | 25,6% | 23,7% | 18,5% | 13,1% | 11,9% | 12,9% |
| Canon, sobrecanon y regalías | 12,7% | 22,1% | 34,3% | 45,9% | 47,3% | 29,7% |
| Participación en rentas de aduana | 1,9% | 1,9% | 1,7% | 1,0% | 0,9% | 3,5% |
| Fondo de compensación municipal | 28,2% | 28,7% | 28,9% | 22,4% | 21,3% | 20,3% |
| Recursos ordinarios para G,L, | 14,4% | 6,8% | -- | -- | -- | 17,8% |
| Donaciones y transferencias | 3,2% | 3,6% | 6,1% | 7,2% | 8,5% | 5,5% |
| Operaciones de crédito | 3,6% | 2,8% | 1,7% | 1,8% | 2,2% | 1,2% |
| TOTAL | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |
| TOTAL (en millones de NuevosSoles) | 6502,5 | 7377,9 | 8935,5 | 13 476,5 | 18 566,7 | 16 042,6 |

Fuente: Bases de datos DGPP-MEF y SIAF para 2009.

Si observamos la participación de los ingresos de los GL, tomando como referencia los ingresos totales del GG, se registra una mayor participación paulatina, toda vez que los GL pasaron de representar el equivalente a un 14,6% del GG en el 2004 a un 26,5% del GG en el 2008.

Cuadro Nº 9. Participación de los ingresos de los GL en el total del gobierno general

| Fuente de financiamiento | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Impuestos municipales | 1,5% | 1,6% | 1,4% | 1,9% | 2,1% |
| Recursos directamente recaudados | 3,7% | 3,5% | 3,0% | 3,0% | 3,2% |
| Canon, sobrecanon y regalías | 1,9% | 3,3% | 5,6% | 10,4% | 12,5% |
| Participación en renta de aduana | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,2% | 0,2% |
| Fondo de compensación municipal | 4,1% | 4,3% | 4,7% | 5,1% | 5,6% |
| Recursos ordinarios para G.L. | 2,1% | 1,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Donaciones y transferencias | 0,5% | 0,5% | 1,0% | 1,6% | 2,2% |
| Operaciones de crédito | 0,5% | 0,4% | 0,3% | 0,4% | 0,6% |
| TOTAL | 14,6% | 14,9% | 16,3% | 22,6% | 26,5% |

Fuente: Bases de datos DGPP-MEF.

La composición de los ingresos de los GL se muestra en el cuadro siguiente, donde son clasificados por fuentes locales (tributos, tasas), fuentes externas (coparticipaciones, donaciones y transferencias) y endeudamiento. Se observa que las fuentes locales han venido disminuyendo su participación relativa en el agregado principalmente debido al aumento marcado de los recursos del canon y sobrecanon.

Cuadro Nº 10. Evolución de la distribución de los ingresos de los GL

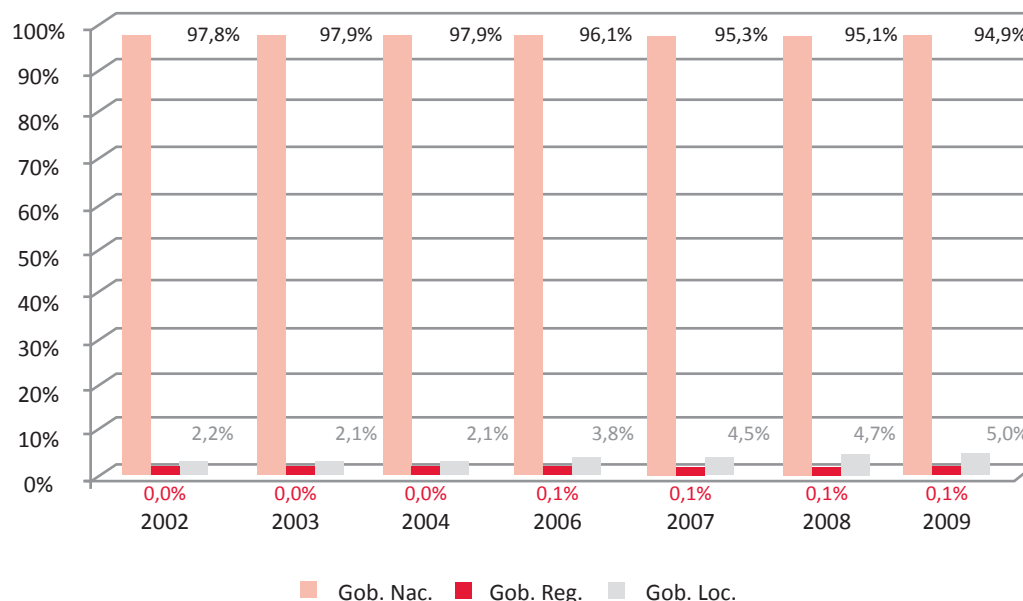
| Concepto | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| FUENTES LOCALES | 42,2 | 44,3 | 39,5 | 35,9 | 34,1 | 26,2 | 21,0 | 25,1 |
| Principales tributos locales | 19,5 | 20,7 | 18,8 | 16,1 | 15,5 | 11,6 | 10,8 | 13,0 |
| Impuesto predial | 7,9 | 8,2 | 7,4 | 6,3 | 6,2 | 5,0 | 4,0 | 4,7 |
| Impuesto de alcabala | 0,7 | 1,4 | 1,1 | 1,0 | 1,3 | 1,2 | 2,5 | 3,2 |
| Arbitrio de limpieza pública | 6,0 | 5,9 | 5,2 | 4,4 | 4,1 | 2,7 | 2,2 | 2,5 |
| Arbitrio de parques | 1,9 | 1,9 | 1,7 | 1,5 | 1,3 | 0,9 | 0,8 | 0,9 |
| Arbitrio de serenazgo | 1,9 | 2,1 | 1,8 | 1,6 | 1,4 | 0,9 | 0,7 | 0,9 |
| Impuesto al patrimonio vehicular | 0,7 | 0,8 | 1,1 | 0,9 | 0,7 | 0,6 | 0,5 | 0,7 |
| Impuesto a los espectáculos no deportivos | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 |
| Impuesto a los juegos | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Impuesto a las apuestas | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Otros ingresos locales | 222,7 | 23,6 | 0,0 | 19,8 | 18,6 | 14,6 | 10,2 | 12,1 |
| FUENTES EXTERNAS | 50,9 | 52,1 | 54,0 | 60,5 | 63,1 | 72,2 | 77,2 | 72,5 |
| Recursos de Copartición | 41,2 | 42,3 | 43,6 | 42,9 | 52,7 | 62,4 | 67,6 | 65,0 |
| Canon y sobrecanon | 6,0 | 7,4 | 10,5 | 12,7 | 22,1 | 32,9 | 44,7 | 39,0 |
| Renta de aduana | 0,7 | 0,9 | 1,6 | 1,9 | 1,9 | 1,7 | 1,0 | 1,3 |
| Fondo de compensación municipal | 34,6 | 34,0 | 31,5 | 28,2 | 27,8 | 27,8 | 21,8 | 24,7 |
| Donaciones y transferencias | 9,7 | 9,9 | 10,4 | 17,7 | 9,8 | 9,8 | 9,6 | 7,5 |
| Programas del vaso de leche | 8,4 | 8,4 | 7,5 | 5,4 | 3,9 | 3,9 | 2,6 | 2,9 |
| Transferencias ordinarias | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 9,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 2,5 |
| Otras donaciones y transferencias | 1,3 | 1,5 | 2,9 | 3,2 | 5,9 | 5,9 | 7,0 | 2,1 |
| ENDEUDAMIENTO | 6,9 | 3,5 | 6,5 | 3,6 | 1,6 | 1,6 | 1,8 | 2,5 |
| TOTAL | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: GIZ. La Recaudación Tributaria de las Municipalidades en el Perú.

En el caso específico de la recaudación tributaria, que es principalmente centralizada y donde los principales ingresos recaudados se deben al cobro del impuesto General a las Ventas y del Impuesto a la Renta a personas jurídicas, los cuales han ido aumentando debido a la bonanza económica de los últimos años y a las ganancias de las empresas mineras.

Para el año de 2009, la recaudación tributaria a nivel municipal representó aproximadamente el 5,0 % de la recaudación total, mientras que la efectuada por los gobiernos regionales poco más del 0,1%, correspondiendo el 94,8% al nivel nacional.

Gráfico N° 1. Recaudación de tributos por niveles de gobierno. Períodos (2002-2004, 2006-2008)



Fuente: SAT Lima – División de Investigación y Estudios Económicos

Siendo más específicos, del total de impuestos locales, el concepto más importante en términos de recaudación es el impuesto predial⁶, aun cuando su participación relativa ha ido disminuyendo ante el avance en importancia del impuesto de alcabala, producto del incremento en las ventas de viviendas. Entre ambos rubros, explican más del 80% de la recaudación municipal en el 2008. Asimismo, debe notarse que casi todos estos impuestos son recolectados tanto por las municipalidades distritales como por las provinciales: la excepción es el impuesto al patrimonio vehicular, que solamente es recaudado por las municipalidades provinciales. Nuevamente, este análisis agregado esconde las realidades de las distintas municipalidades del país, donde en particular la relevancia relativa del impuesto predial resulta más evidente en el caso de las municipalidades urbanas.

⁶ El hecho de asignar la responsabilidad de este impuesto a las municipalidades es correcto desde el punto de vista teórico, dado que se aplica sobre bases inmóviles, lo que evita su posible evasión debido a movimientos de los inmuebles. Sin embargo, es necesario anotar que en el Perú, las bases y las tasas son determinadas por el Gobierno Central porque la Ley establece la tasa a aplicar. Por otro lado, la base del impuesto se determina por el valor de los aranceles que establecía el Consejo Nacional de Tasaciones para los distintos tipos de construcción. Esta entidad es dependiente del Gobierno Central y los valores de los aranceles que establece no obedecen a criterios de mercado sino que son manejados políticamente. Esto determina una situación en la que la autonomía de las municipalidades es restringida.

Cuadro N° 11. Composición de los impuestos locales (%)

| Impuestos locales | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| A la producción y consumo | 9,1% | 7,2% | 7,8% | 7,9% | 9,5% |
| A las apuestas | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,0% |
| A los espectáculos públicos no deportivos | 2,0% | 1,8% | 2,1% | 1,5% | 1,2% |
| A los juegos | 1,3% | 0,9% | 1,3% | 0,6% | 0,4% |
| A los juegos de máquinas tragamonedas | 5,5% | 4,0% | 3,7% | 5,2% | 7,3% |
| Casinos de juego | 0,3% | 0,4% | 0,6% | 0,5% | 0,5% |
| Al patrimonio | 84,3% | 87,7% | 88,1% | 89,6% | 87,7% |
| Al patrimonio vehicular | 9,7% | 7,9% | 8,0% | 6,2% | 7,4% |
| De alcabala | 10,1% | 13,9% | 15,2% | 32,2% | 32,7% |
| Predial | 64,5% | 65,8% | 65,0% | 51,2% | 47,7% |
| Otros | 6,6% | 5,1% | 4,1% | 2,5% | 2,8% |
| Beneficio de regularización tributaria municipal | 0,5% | 0,2% | 0,5% | 0,1% | 0,0% |
| Fraccionamiento tributario regular | 3,9% | 4,1% | 3,0% | 2,2% | 2,5% |
| Otros | 2,2% | 0,8% | 0,6% | 0,3% | 0,3% |
| Total (%) | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |
| TOTAL (en millones de soles) | 632,44 | 698,34 | 713,56 | 1077,64 | 1288,17 |

Fuente: Bases de datos DGPP-MEF.

Este tipo de resultado podría indicar la existencia de uno de los problemas típicos de la descentralización fiscal y de las transferencias intergubernamentales, conocido como la pereza o apatía fiscal. Este fenómeno se genera al desaparecer los incentivos para recaudar localmente, un hecho de por sí políticamente sensible debido a que a las autoridades generalmente les resta rédito político el cobro de impuestos, en vista de que las transferencias del Gobierno Nacional suelen cubrir la mayor parte de las necesidades de financiamiento. No obstante, para afirmar sin ambigüedades la existencia de este fenómeno, es necesario llevar a cabo estudios más profundos sobre el tema⁷, especialmente si se considera el marcado diferencial de potencial contributivo que se da entre los diferentes tipos de municipios (urbano *versus* rural, por ejemplo), así como la percepción de que muchas municipalidades urbanas no estarían aprovechando al máximo su potencial recaudador.

3. Transferencias

Por lo general, los países suelen profundizar su descentralización fiscal a través de transferencias del Gobierno Nacional o Central hacia los gobiernos subnacionales. Estas transferencias pueden estar atadas a usos predeterminados (como las del Vaso de Leche, por ejemplo), semideterminados (como las del canon, que deben destinarse mayoritariamente a la inversión) o de libre disponibilidad (como las del FONCOMUN). Algunas responden a mandatos legales (canon) e incluso constitucionales (FONCOMUN), mientras que otras pueden ser coyunturales (ante un sismo) o responder a un programa (FONCODES) o fondo (FONCOR) específicos creados por el Gobierno Nacional —lo cual las hace más volátiles—. En otros casos, los montos transferidos son definidos discrecionalmente por el Gobierno Nacional (FONCODES, Vaso de Leche) con criterios no suficientemente transparentes, mientras que en otros los recursos a transferir se definen exógenamente a la política fiscal (canon y regalías). Asimismo, algunas transferencias se distribuyen sobre la base de reglas prefijadas (FONCOMUN, Vaso de Leche) que a su vez generan cierta rigidez en la política fiscal, mientras que otras dependen de la demanda de los gobiernos subnacionales (FONCOR).

⁷ Al respecto, un reciente estudio de Vega, J. (2009) revela que la evidencia de pereza fiscal no es contundente en el Perú, puesto que las conclusiones varían dependiendo del modelo econométrico y de las series utilizadas. Véase la revista *Economía y Sociedad* N° 72, CIES, septiembre 2009.

Las transferencias a los gobiernos subnacionales tienen un doble propósito. Por un lado se busca la eficiencia/efectividad en la prestación de servicios, basados en el hecho de que estos gobiernos están más cerca de los beneficiarios de las políticas públicas. Por otra parte, se realizan con la finalidad de redistribuir la riqueza y reducir las brechas, es decir de corregir las disparidades verticales y horizontales que se generan entre los niveles de gobierno y, dentro de cada uno de éstos, entre las entidades que los conforman. Las verticales surgen debido a que, en la mayoría de los casos, los principales impuestos son recaudados por el Gobierno Central, mientras que las responsabilidades de gasto se van asignando cada vez más a los gobiernos descentralizados, generándose así un déficit a nivel regional y municipal. Por su lado, las horizontales se generan porque existe una gran diferencia en la capacidad de recolección de ingresos propios entre municipalidades o entre gobiernos regionales, así como en la capacidad exógena de generación de otros ingresos —como es el caso del canon, por ejemplo— que dependen principalmente de las dotaciones del territorio.

El logro simultáneo de eficiencia/efectividad, por un lado, y de equidad por el otro, no siempre es posible e incluso en ocasiones puede originar conflictos. Por ejemplo, el Gobierno Nacional puede transferir recursos a los gobiernos subnacionales en función de la población, con el criterio de efectividad, pero podría estar generando más desigualdad si es que los gobiernos subnacionales con mayor población resultan ser aquéllos que tienen mayor desarrollo.

En el Perú, sea cual fuere la categorización o definición de las transferencias, lo cierto es que en la coyuntura actual el gobierno nacional viene incrementando el monto de las mismas, principalmente debido a los factores exógenos antes mencionados, de modo tal que hacia el 2009, el nivel nacional transfirió el equivalente al 24% de su PIM a los gobiernos subnacionales, cuando en el 2004 solo les transfirió el 10% de su PIM.

Los gobiernos regionales, por su parte, recibieron en el 2009 cuatro veces más recursos que los obtenidos en el 2004, siendo el canon minero la principal fuente de transferencias⁸, como puede observarse en el cuadro N° 12.

Cuadro N° 12. Transferencias a los gobiernos regionales (millones de soles)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Canon Forestal | 0,22 | 0,22 | 1,63 | 1,82 | 1,24 | 0,1 |
| Canon Gasífero - Regalías | 17,56 | 75,48 | 98,47 | 111,56 | 100,30 | 176,2 |
| Canon Gasífero - Renta | 0 | 0 | 0 | 39,39 | 25,01 | 13,3 |
| Canon Hidroenergético | 12,42 | 28,15 | 31,91 | 38,18 | 34,58 | 36,2 |
| Canon Minero | 53,09 | 222,03 | 436,59 | 1289,25 | 991,97 | 943,7 |
| Canon Pesquero - Derechos de Pesca | 4,43 | 5,53 | 4,87 | 5,75 | 5,89 | 7,9 |
| Canon Pesquero - Imp. a la Renta | 0 | 1,72 | 7,51 | 6,00 | 11,65 | 8,4 |
| Canon y sobrecanon Petrolero | 0 | 233,10 | 282,11 | 280,14 | 197,91 | 237,0 |
| Fideicomiso Regional | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 356,9 |
| FOCAM - Fondo de Desarrollo de Camisea | 0 | 18,84 | 32,14 | 34,35 | 40,64 | 61,1 |
| FONCOR | 360,70 | 426,81 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Participaciones - COFIDE y Otros | 0 | 0 | 46,13 | 47,28 | 126,66 | 46,8 |
| Participaciones - FONIPREL | 0 | 0 | 0 | 0 | 11,86 | 90,2 |
| Regalía Minera | 0,00 | 32,67 | 57,96 | 75,62 | 60,90 | 48,4 |
| Renta de Aduanas | 77,92 | 92,40 | 112,31 | 130,69 | 152,86 | 128,5 |
| Total | 526,34 | 1136,98 | 1111,63 | 2060,03 | 1761,45 | 2157,6 |
| Como % de los Ingresos Corrientes del GC | 1,5% | 2,8% | 2,1% | 3,4% | 2,6% | n. d.,, |

Fuente: Bases de datos SIAF.

8 En la medida que los recursos ordinarios que el GN transfiere a los gobiernos regionales no se contabilizan como transferencias.

Las transferencias a los gobiernos locales aumentaron gradualmente entre los años 2004 y 2009, para alcanzar los S/. 10 882 millones ese último año. Las fuentes tradicionales de la mayor cantidad de transferencias han sido el canon minero y el FONCOMUN.

Cuadro N° 13. Transferencias a los gobiernos locales (millones de soles)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| Apoyo Extraordinario TP - GL | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 632,3 |
| Canon Forestal | 0,7 | 0,7 | 4,9 | 5,4 | 3,7 | 0,1 |
| Canon Gasífero - Regalías | 52,7 | 226,4 | 295,4 | 334,7 | 463,1 | 500,4 |
| Canon Gasífero - Renta | 0 | 0 | 0 | 118,17 | 85,81 | 90,4 |
| Canon Hidroenergético | 83,92 | 84,46 | 95,72 | 114,5 | 109,7 | 104,4 |
| Canon Minero | 346,2 | 666,1 | 1309,78 | 3867,75 | 3326,8 | 2727,9 |
| Canon Pesquero - Derechos de Pesca | 13,28 | 16,60 | 14,61 | 17,25 | 17,66 | 23,7 |
| Canon Pesquero - Imp. a la Renta | 0 | 5,17 | 22,53 | 18,00 | 34,94 | 25,1 |
| Canon y sobre canon Petrolero | 114,8 | 304,0 | 381,3 | 404,8 | 580,7 | 341,2 |
| Casinos | 1,45 | 2,88 | 4,46 | 5,66 | 6,44 | 6,1 |
| Comedores, alimentos por trabajo, hogares y albergues | 102,3 | 44,4 | 45,1 | 101,4 | 128,1 | 76,8 |
| Continuidad de Inversión Art. 11º, Ley N° 29142 - Tesoro Público | 0 | 0 | 0 | 0 | 64,63 | 0 |
| FOCAM - Fondo de Desarrollo de Camisea | 0 | 37,69 | 76,01 | 81,42 | 112,69 | 121,3 |
| FONCODES - Infraestructura Social y Productiva | 331,30 | 81,95 | 73,17 | 214,61 | 316,25 | 0,0 |
| FONCOMUN - Fondo de Compensación Municipal | 1793,3 | 2031,3 | 2388,4 | 2806,8 | 3263,3 | 3014,7 |
| Impuestos derogados | 13,65 | 13,65 | 13,65 | 13,65 | 13,65 | 13,7 |
| Otras acciones nutricionales y asist, solid, PRONAA | 304,00 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,0 |
| Participaciones - COFIDE y otros | 0 | 0 | 0 | 0 | 2,29 | 2,8 |
| Participaciones - FONIPREL | 0 | 0 | 0 | 0 | 124,24 | 397,5 |
| Participaciones FORSUR | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3,2 |
| Progr. alimentos y nutr. pacientes con tuberculosis y fam. | 0 | 0 | 0 | 13,02 | 10,48 | 10,5 |
| Programa del Vaso de Leche | 360,0 | 363,0 | 363,0 | 363,0 | 363,0 | 363,0 |
| Proyecto transportes rurales PROVÍAS | 4,4 | 5,0 | 5,1 | 18,8 | 21,2 | 42,7 |
| Recursos ordinarios por transferencias de partidas | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1878,9 |
| Regalía Minera | 0 | 167,3 | 309,1 | 403,3 | 399,5 | 271,7 |
| Renta de Aduanas | 102,0 | 122,6 | 126,3 | 140,4 | 173,6 | 138,3 |
| Tragamonedas | 15,9 | 27,9 | 26,0 | 55,3 | 93,5 | 92,0 |
| Víctimas del terrorismo | 3,27 | 3,23 | 3,19 | 3,15 | 3,12 | 3,2 |
| Total | 3643,17 | 4204,29 | 5557,71 | 9101,22 | 9718,41 | 10 882,0 |
| Como % de los ingresos corrientes del GC | 10,3% | 10,2% | 10,5% | 15,0% | 14,3% | n.d. |

Fuente: Bases de datos SIAF.

Si bien, como se comentó anteriormente, la clasificación de las transferencias no es tarea fácil debido a que responden a diversidad de criterios, en el caso peruano resulta incuestionable que la tendencia ascendente de las mismas se explica mayormente por los recursos vinculados al canon, en particular al minero y principalmente en el nivel local. Ello es el resultado de la normativa vigente, en vista de que el canon se define como la participación sobre los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación de recursos minerales, metálicos y no metálicos, de que gozan los GR y GL. De este modo, el canon minero está constituido por el 50% del Impuesto a la Renta que obtiene el Estado y que pagan los titulares de la actividad minera por el aprovechamiento de los recursos minerales, metálicos y no metálicos. En vista de que las empresas mineras se vieron beneficiadas con el aumento en los precios internacionales desde el 2005, y que además entraron en funcionamiento grandes

proyectos (como, por ejemplo, Antamina en Ancash), el monto del Impuesto a la Renta de estas empresas se incrementó notablemente y por ende lo hizo también el canon minero.

Las disparidades del canon

La naturaleza y distribución del canon establecida en sus leyes introducen grandes disparidades en la distribución de recursos, exacerbadas por lo cuantioso que resulta el monto a repartir por este concepto. En el 2007, el 1% de los GL que reportó datos (es decir, 17 gobiernos municipales), captó un 33,4% del total repartido entre todos los GL por concepto de canon, sobrecanon, regalías, rentas de aduanas y participaciones, cifra que alcanza el 71% cuando se considera al 10% de municipios. Algo similar se observó en el 2008, cuando el 1% de los GL captó el 31,4% de lo repartido por canon *et al.* entre los GL.

Cuadro Nº 14. Gobiernos locales que recibieron más CANON ET AL. entre el 2007 y 2008 (En nuevos soles)

| Gobiernos Locales | 2007 | 2008 |
|---|----------------------|----------------------|
| Municipalidad Distrital de San Marcos (Ancash) | 251 933 490 | 443 447 458 |
| Municipalidad Distrital de Ilabaya (Tacna) | 247 167 352 | 353 354 281 |
| Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto (Moquegua) | 216 474 294 | 194 103 889 |
| Municipalidad Distrital de Echarate (Cusco) | 194 561 691 | 250 454 725 |
| Municipalidad Provincial de Tacna | 133 344 258 | 152 594 694 |
| Municipalidad Provincial de Cajamarca | 127 784 326 | 138 923 354 |
| Municipalidad Distrital de Torata (Moquegua) | 126 604 375 | 112 849 780 |
| Municipalidad Distrital de Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa (Tacna) | 113 218 232 | 174 193 163 |
| Municipalidad Distrital de Ite (Tacna) | 107 846 056 | 170 265 131 |
| Municipalidad Provincial de Ilo (Moquegua) | 103 671 189 | 106 784 520 |
| Municipalidad Provincial de Jorge Basadre – Locumba (Tacna) | 101 802 395 | 140 602 782 |
| Municipalidad Provincial de Santa – Chimbote (Ancash) | 82 043 916 | 129 671 149 |
| Municipalidad Provincial de Espinar (Cusco) | 71 041 279 | 114 299 488 |
| Municipalidad Distrital de Chavín de Huantar (Ancash) | 64 951 996 | 87 936 957 |
| Municipalidad Provincial de Huari (Ancash) | 58 893 814 | 72 771 717 |
| Municipalidad Distrital de los Baños del Inca (Cajamarca) | 57 242 379 | n.a. |
| Municipalidad Distrital de Independencia (Ancash) | 55 332 053 | 96 021 438 |
| Municipalidad Provincial de Pasco – Chaupimarca | n.a. | 73 812 961 |
| Total 1% de municipalidades que reportaron en 2007 | 2 113 913 096 | 2 812 087 486 |
| Total canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas, 2007 | 6 330 440 110 | 8 964 893 440 |
| Participación del 1% de municipalidades que más recibieron respecto del total distribuido | 33,4% | 31,40% |
| Participación del 10% de municipalidades que más recibieron respecto del total distribuido | 71,0% | 69,30% |

Nota: No significa que las municipalidades con n.a. no hayan recibido recursos, sino que no se encuentran en el ranking de las primeras 17 municipalidades que recibieron mayor cantidad por esas fuentes.

Fuente: Bases de datos DGPP-MEF.

Estas disparidades en el reparto son evidentes cuando se agrupa a los GL por región o departamento. En el cuadro Nº 15 se presenta el ejercicio de agrupar por regiones la distribución municipal del Canon Minero para 2007 y 2008 (el rubro más importante de la categoría de canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones), pudiéndose observar las notables disparidades horizontales que existen entre regiones, al constatar que los GL de Ancash, por ejemplo, recibieron en su conjunto 73 mil veces más recursos que los GL de Amazonas o 142 mil veces más recursos que los GL de Piura por concepto de Canon Minero. La participación de los GL de las 4 regiones que recibieron más recursos por concepto de Canon Minero llegó al 67,6% en el 2007, y disminuyó ligeramente al 64,9% en el 2008.

Cuadro Nº 15. Distribución del CANON MINERO a los GL

| Región | 2007 | 2008 | 2007 | 2008 | 2008 |
|--|----------------------|----------------------|--------------------------|---------------|--------------------------|
| | En nuevos soles | | Participación porcentual | | Incidencia de la pobreza |
| Amazonas | 31 486 | 1 309 | 0,0% | 0,0% | 59,7% |
| Ancash | 1 193 671 925 | 1 008 800 387 | 31,7% | 30,2% | 38,4% |
| Apurímac | 16 781 772 | 18 685 953 | 0,4% | 0,6% | 69,0% |
| Arequipa | 116 154 160 | 344 146 296 | 3,1% | 10,3% | 19,5% |
| Ayacucho | 15 654 305 | 30 596 399 | 0,4% | 0,9% | 64,8% |
| Cajamarca | 418 263 784 | 136 000 933 | 11,1% | 4,1% | 53,4% |
| Cusco | 200 374 339 | 181 240 350 | 5,3% | 5,4% | 58,4% |
| Huancavelica | 25 331 178 | 36 646 361 | 0,7% | 1,1% | 82,1% |
| Huánuco | 7 660 942 | 5 611 553 | 0,2% | 0,2% | 61,5% |
| Ica | 49 821 007 | 51 516 674 | 1,3% | 1,5% | 17,3% |
| Junín | 82 987 639 | 92 493 101 | 2,2% | 2,8% | 38,9% |
| La Libertad | 190 664 977 | 198 904 099 | 5,1% | 6,0% | 36,7% |
| Lambayeque | 3709 | 47 | 0,0% | 0,0% | 31,6% |
| Lima | 140 541 539 | 137 633 240 | 3,7% | 4,1% | 18,3% |
| Madre de Dios | 27 258 | 30 924 | 0,0% | 0,0% | 17,4% |
| Moquegua | 365 387 172 | 158 474 007 | 9,7% | 4,7% | 30,2% |
| Pasco | 264 972 851 | 281 884 601 | 7,0% | 8,4% | 64,3% |
| Piura | 112 445 | 7704 | 0,0% | 0,0% | 41,4% |
| Prov. Constitucional del Callao | 120 | 1414 | 0,0% | 0,0% | n.d. |
| Puno | 104 473 021 | 126 146 544 | 2,8% | 3,8% | 62,8% |
| San Martín | 147 649 | 369 096 | 0,0% | 0,0% | 33,2% |
| Tacna | 577 676 500 | 532 044 547 | 15,3% | 15,9% | 16,5% |
| Total general | 3 770 739 778 | 3 341 246 538 | 100,0% | 100,0% | 36,2% |
| Las 4 regiones que más recibieron | | | 67,8% | 64,9% | |

Fuente: Bases de datos DGPP-MEF e INEI.

Para profundizar el análisis de las desigualdades, en el cuadro Nº 15 se ha incluido una columna con los datos de la incidencia de la pobreza registrados en el 2008, provenientes de la Encuesta Nacional de Hogares ejecutada por el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI). Se puede observar que no existe relación alguna entre la distribución del Canon Minero y los niveles de pobreza existentes, lo que demuestra que esta herramienta de transferencia no ha sido diseñada para reducir las desigualdades presentes. Incluso en algunos casos es posible afirmar que la distribución del Canon Minero profundiza las desigualdades en términos de pobreza. Los datos muestran que una región como Tacna, que recibe el segundo monto más importante por concepto de Canon Minero, es a su vez la región que muestra los menores índices de pobreza. En el otro extremo, la región más pobre del país (Huancavelica) recibe solo el 1,1% del total de los recursos del Canon Minero.

4. Endeudamiento

Una preocupación que surge al iniciar un proceso de descentralización de funciones y competencias, muy presente en los principios normativos de la descentralización en el Perú, radica en la posibilidad de establecer un excesivo grado de discrecionalidad que, junto con una débil base legal e institucional, puedan abrir campo a un manejo insostenible de las finanzas públicas. Este déficit a nivel regional y local en el mediano plazo puede incrementar significativamente el déficit del sector público. Tal ha sido la experiencia de varios países de la región como Argentina, Brasil, Colombia, entre otros.

No obstante, una política de endeudamiento subnacional, ejecutada de manera racional y ordenada, puede constituirse en un motor para el desarrollo interno del país y servir como instrumento complementario para atender los compromisos postergados. Por ello, la idea de institucionalizar el manejo fiscal estableciendo reglas fiscales que limiten la discrecionalidad en las decisiones de los gobiernos, pero al mismo tiempo sean consistentes con los objetivos del proceso de descentralización, constituye una forma de minimizar los potenciales problemas de gestión que pudieran surgir en los distintos niveles de gobierno.

Las operaciones de endeudamiento (interno y externo) por parte de los GR y GL, deben cumplir los criterios establecidos en las reglas fiscales, que se enmarcan en la normatividad que se muestra en el cuadro N° 16.

Cuadro N° 16. Normatividad sobre reglas fiscales

| Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal | Ley de Descentralización Fiscal |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Regla fiscal N° 1: Ratio del stock de deuda / ingresos corrientes \leq 100%. ▪ Regla fiscal N° 2: Servicio anual de deuda / ingresos corrientes \leq 25% para Gobierno Nacional y regional, \leq 30% para nivel local. ▪ Regla fiscal N° 3: Promedio del resultado primario de últimos 3 años \geq 0. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Regla fiscal N° 4: Deuda de corto plazo \leq un doceavo de los ingresos corrientes anuales. ▪ Regla fiscal N° 5: Stock de deuda sin garantía / ingresos corrientes: \leq 40% nivel nacional y regional, \leq 45% nivel local. ▪ Regla fiscal N° 6: Servicio de deuda sin garantía / ingresos corrientes: \leq 10 % nivel nacional y regional, \leq 25 % nivel local. ▪ Regla fiscal N° 7: Crecimiento anual del gasto corriente no financiero \leq 3%. |

Fuente: Elaboración propia.

Complementariamente a lo anterior, la Ley de Descentralización Fiscal obliga a los gobiernos subnacionales a presentar Informes Multianuales de Gestión Fiscal (IMGF) así como informes trimestrales de manera periódica, con el objeto de poder exhibir un adecuado seguimiento de las reglas fiscales. Adicionalmente, todas las instancias del nivel regional y local se adscriben al Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), que permite recolectar y organizar la información fiscal de las distintas partidas de ingresos y gastos de cada entidad.

Si bien existe una serie de limitaciones y el tema del cumplimiento de las reglas fiscales aún se encuentra en debate y es materia de análisis por parte del Gobierno Nacional, es necesario hacer un diagnóstico sobre la naturaleza de cada regla así como de los factores que influyen en su cumplimiento.

Desde el lado de los niveles de endeudamiento por departamento, hasta el 31 de agosto de 2010 los gobiernos subnacionales, tanto regionales como locales, contaron con un saldo adeudado cercano a los 3468,7 millones de Nuevos Soles (aproximadamente un 11% de sus ingresos), principalmente concentrado en otras obligaciones, que representaron cerca del 74,9% del total (2598 millones de Nuevos Soles), seguido de la deuda interna, la cual concentró el 19,1% (661,3 millones de Nuevos Soles) y la deuda externa con un 6% (209,5 millones de Nuevos Soles).

Cabe señalar que los principales departamentos deudores son Lima y el Callao (48% y 10% del total adeudado), siendo la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao las que dan razón del 32,3% y el 65,4% de sus departamentos, respectivamente.

Se observó que el principal acreedor para la deuda interna fue el Banco Continental (6,3% de la deuda total), seguido del Ministerio de Economía y Finanzas (5,2%). En tanto, para el caso de la deuda externa, tanto el Banco Interamericano de Desarrollo como el Banco Mundial fueron los principales acreedores, repartiéndose cada uno el 50% del total adeudado por los gobiernos subnacionales. Por último, en el caso de otras obligaciones, las Asociaciones de Fondos de Pensiones, ESSALUD y la SUNAT fueron los principales acreedores, con el 27,8%, 20,4% y el 12,3% del total respectivamente.

a. Gobiernos regionales

Tal como se observa en el cuadro N° 17 para el caso de los gobiernos regionales, el porcentaje de cumplimiento de la mayoría de reglas fiscales es bastante alto, con excepción de la regla N° 4, referida al hecho de que el monto de la deuda de corto plazo no puede ser mayor a un doceavo de los ingresos corrientes, y la regla N° 7, que establece que la variación porcentual del gasto no financiero no puede ser inferior a 3%. En cada caso, el cumplimiento no llega ni a la mitad, y en el caso de la regla N° 4 únicamente seis GR registran un resultado positivo en lo relativo a su cumplimiento.

Cuadro N° 17. Resultado del cumplimiento de las reglas fiscales 2007 (Gobiernos Regionales)

| Regla fiscal | Cumplen | | No cumplen | | Omisiones | | TOTAL |
|-------------------|---------|-------|------------|------|-----------|-----|-------|
| | GR | % | GR | % | GR | % | GR |
| Regla fiscal N° 1 | 26 | 100,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 26 |
| Regla fiscal N° 2 | 26 | 100,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 26 |
| Regla fiscal N° 3 | 22 | 84,6 | 4 | 15,4 | 0 | 0,0 | 26 |
| Regla fiscal N° 4 | 6 | 23,1 | 20 | 76,9 | 0 | 0,0 | 26 |
| Regla fiscal N° 5 | 25 | 96,2 | 1 | 3,8 | 0 | 0,0 | 26 |
| Regla fiscal N° 6 | 26 | 100,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 26 |
| Regla fiscal N° 7 | 12 | 46,2 | 14 | 53,8 | 0 | 0,0 | 26 |

Fuente: MEF.

De otro lado, en la etapa posterior al Decreto de Urgencia N° 108-2009 —que establece temporalmente reglas fiscales para los gobiernos subnacionales— se puede observar que solamente las reglas N°1 y N°2 mostraron el mayor grado de cumplimiento (100%) por todos los gobiernos regionales. No obstante, las reglas N°3, N°4 y N°5 tuvieron un bajo cumplimiento. En el caso específico de las reglas N°3 y N°5, los GR mostraron un bajo grado de cumplimiento, siendo en el primer caso cerca del 65% del total los que mostraron incumplimiento de la regla, mientras que en el segundo caso cerca del 42% del total puso de manifiesto el incumplimiento de dicha regla.

En tanto, la deuda exigible por GR mostró una disparidad muy fuerte, debido a que entre ellos el principal deudor es el GR de Arequipa, que concentra el 94,5% del total, secundado de muy lejos por los GR de Apurímac (1,5%) y de Ancash (1,39%). Así, la composición de la deuda exigible para los Gobiernos Regionales básicamente se centra en el Impuesto Extraordinario a la Solidaridad (IES), ESSALUD, Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), Impuesto General a las Ventas (IGV), Multas por Contribuciones Sociales, por no Pagos de Retenciones, Oficina de Normalización Previsional (ONP), Retenciones de 4º y 5º Categoría, y otras multas.

En el desagregado, el nivel de deuda exigible se concentra básicamente en los intereses generados, tanto por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES) como de ESSALUD. El Gobierno Regional de Arequipa es el que concentra la mayor participación en éstos, siendo los intereses por el primero cercanos al 58% del total de la deuda acumulada por dicho GR, mientras que por ESSALUD es cerca del 19% del total adeudado.

b. Gobiernos locales

En el caso de los gobiernos locales, el ratio de cumplimiento de las reglas fiscales muestra cifras menos favorables (cuadro N° 18), y ello sugiere un problema más serio si consideramos que los GL tienen décadas de existencia en comparación con los GR.

Cuadro Nº 18. Resultado del cumplimiento de las reglas fiscales 2007 (Gobiernos Locales)

| Reglas Fiscales | Cumplen | | No cumplen | | Omisiones | | TOTAL |
|-------------------|---------|--------------|------------|--------------|-----------|--------------|-------|
| Regla fiscal Nº 1 | 1722 | 93,9% | 36 | 2,0% | 76 | 4,1% | 1834 |
| Regla fiscal Nº 2 | 1762 | 96,1% | 0 | 0,0% | 72 | 3,9% | 1834 |
| Regla fiscal Nº 3 | 1211 | 66,0% | 401 | 21,9% | 222 | 12,1% | 1834 |
| Regla fiscal Nº 4 | 961 | 52,4% | 797 | 43,5% | 76 | 4,1% | 1834 |
| Regla fiscal Nº 5 | 1570 | 85,6% | 188 | 10,3% | 76 | 4,1% | 1834 |
| Regla fiscal Nº 6 | 1761 | 96,0% | 1 | 0,1% | 72 | 3,9% | 1834 |
| Regla fiscal Nº 7 | 641 | 35,0% | 1042 | 56,8% | 151 | 8,2% | 1834 |

Fuente: MEF.

Tal como se puede observar, los GL presentan incumplimiento casi en la totalidad de las reglas fiscales, además de existir un alto porcentaje de omisión. La única regla que no tiene incumplimiento, sin considerar las municipalidades omisas, se refiere a la regla del ratio de servicio de deuda sobre ingresos corrientes inferior al 30%. No obstante, en algunos casos el incumplimiento supera incluso el 30% de las municipalidades; se trata de las reglas Nº 4 y Nº 7, referentes a la deuda de corto plazo y a la variación porcentual del gasto no financiero, respectivamente. Sin embargo, en la elaboración de ambas reglas se han identificado criterios incorrectos que podrían dificultar su aplicación, como se explicará más adelante. En el año de 2009, cerca de tres reglas fiscales obtuvieron buenos resultados en el grado de cumplimiento, salvo las reglas Nº 3 y Nº 5. En el primer caso, solamente cumplieron un 26,1% del total de municipalidades, mientras que en el segundo caso solamente lo hicieron un 25,6%. En tanto, la deuda exigible para los GL mostró un mayor grado de distribución respecto a los GR. Entre las municipalidades provinciales, la de Chiclayo fue la que lideró la lista de los gobiernos locales con un 11,5%, secundada por la Municipalidad Provincial del Callao (9%). Mientras tanto, en el caso de las municipalidades distritales, la de La Victoria lideró con 8,7% los GD, secundada por la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres (4,9%).

La deuda exigible para los gobiernos locales estuvo centrada en las partidas de ESSALUD, la Oficina de Normalización Previsional y el Fondo Nacional de Vivienda, que en conjunto explicaron cerca del 61,4% del total.

A.

Lineamientos conceptuales para una descentralización fiscal consistente

Desde el punto de vista teórico, la descentralización promueve la eficiencia económica en la medida en que los bienes y servicios son provistos por la jurisdicción que puede ofrecerlos, de acuerdo con las preferencias y posibilidades de la población que va a recibirlos. En teoría, un gobierno local con mayor información y responsable directamente ante sus ciudadanos podrá prestar mejores servicios. Asimismo, mediante la descentralización se fortalece el ejercicio democrático, al aumentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. En vista de ello se descentralizan funciones del gobierno, sopesando los beneficios de una mejor asignación de recursos—derivada de la cercanía a los ciudadanos que permite captar sus preferencias—, con los costos inherentes a las economías de escala, externalidades o manejos administrativos que pudiera propiciar una mayor centralización⁹.

Implantar la descentralización equivale a transferir el manejo de los ámbitos político (grados de autonomía subnacional, rendición de cuentas, elecciones), administrativo (definición de competencias) y fiscal (recursos financieros disponibles y potestad de gasto). En particular, la descentralización fiscal se refiere al concierto institucional que delimita una óptima asignación de recursos o facultades de ingresos entre los diferentes niveles de gobierno (central o nacional, regional o departamental, local o municipal) para que éstos puedan ejercer sus competencias. Este nivel óptimo se vincula a la necesidad de que los recursos sean consonantes con las competencias asignadas a cada nivel de gobierno.

Para que la descentralización fiscal tenga impacto en términos de eficiencia, eficacia y equidad, debe ser coherente con la descentralización administrativa y política con el fin de evitar la duplicación de funciones. Paralelamente debe considerarse el ámbito de impacto de estas funciones, lo que quiere decir que la jurisdicción responsable por una política pública dada debería coincidir con la cobertura geográfica del impacto relevante de esta política en los hogares y en el ciudadano. Asimismo, existen responsabilidades inherentes a

⁹ Desde la década de 1950, economistas como P. Samuelson, G. Stigler o C. Tiebout señalan que el proceso de decisión del Estado debe expresarse al nivel de gobierno más bajo posible, que sea consistente con los objetivos de eficiencia distributiva y asignativa. No obstante, el análisis de la eficiencia (costos y beneficios) requiere considerar las economías de escala involucradas en la producción de los servicios, lo cual por lo general abona a favor de la centralización, así como en las externalidades entre gobiernos locales que emanan de los beneficios o costos no internalizados por cada jurisdicción en forma individual. Otro punto de referencia en la teoría sobre la descentralización es el llamado Teorema de Oates (Oates, W. (1972) *Fiscal Federalism*. Harcourt. Brace Jovanovich, New York), cuando sostiene que “...el grado de bienestar será siempre al menos tan alto (y usualmente más alto), si los niveles de consumo (público) son proveídos por cada jurisdicción independientemente, antes de que un solo nivel uniforme de consumo sea establecido en todas las jurisdicciones (por igual)”. Otros autores (Prud’homme, Rémy. 1995. “The Dangers of Decentralization”. *The World Bank Research Observer*. Vol. 10, 2: 201-220) señalan que la descentralización puede ocasionar un aumento de las disparidades entre gobiernos locales puesto que, al independizar los ingresos y gastos de cada jurisdicción, se pierde el poder redistributivo del Gobierno Central.

los gobiernos subnacionales vinculadas con la necesidad de mantener la disciplina fiscal y una calidad de gestión que se traduzca en capacidades de decisión, prestación de servicios y rendición de cuentas. En este sentido, la descentralización fiscal va de la mano con el fortalecimiento financiero y técnico de los gobiernos subnacionales, buscando que éstos sean capaces de llevar a cabo de manera eficaz y eficiente las acciones dirigidas a satisfacer las necesidades de sus comunidades.

En vista de que resulta casi imposible que cada nivel de gobierno cuente, *ex-ante*, exactamente con los recursos necesarios para hacer frente a sus competencias, se define una serie de relaciones fiscales intergubernamentales cuyo objetivo es enfrentar las brechas o disparidades verticales (entre niveles de gobierno) y horizontales (entre entes de un mismo nivel de gobierno) existentes. Estas relaciones se sostienen en un marco normativo que afecta las fuentes de ingreso de cada nivel de gobierno, mientras que las responsabilidades por los gastos provienen por lo general de leyes sectoriales y de competencias descentralizadas, cuya finalidad es mejorar la efectividad del gasto público.

En el caso peruano, la descentralización fiscal aún no se ha consolidado. En tal sentido, en este capítulo se presentan los lineamientos que deberían guiar la futura implantación del marco legal y práctico de la descentralización fiscal, vinculando cada una de las áreas temáticas predefinidas. Más adelante se detallan las medidas específicas que han sido consideradas en el seno de la Comisión Multisectorial por área temática.

La correspondencia entre gastos e ingresos es el hilo conductor de la descentralización fiscal. Por el lado de los gastos subnacionales, la correcta definición de competencias pasa por la clarificación de las mismas en lo que atañe a los distintos niveles de gobierno. A partir de allí, los gobiernos subnacionales deben definir los productos (es decir los bienes y servicios) que van a ofrecer a la ciudadanía, idealmente bajo cierta tipología que permita capturar la heterogeneidad característica de la realidad peruana. Sobre la base del arreglo vigente, se visualizan al menos cuatro tipos de productos ofrecidos por los gobiernos regionales y locales, cada uno de los cuales cuenta con diversas fuentes de financiación.

Aquellos vinculados con programas (mayormente de tipo social) impulsados desde el Gobierno Central y administrados por encargo a los gobiernos subnacionales (por ejemplo, el número de raciones alimenticias distribuidas). Estos gastos se financian con transferencias directas definidas para tal fin —provenientes de los denominados recursos ordinarios—, cuya definición debería concretarse mediante reglas objetivas y transparentes.

Los relacionados con servicios prestados por los gobiernos subnacionales (número de licencias de funcionamiento, por ejemplo) y que tienen su correspondencia en las tasas que se cobran para tal fin, que, en teoría, deberían cubrir exactamente el costo de la prestación de esos servicios.

Los productos vinculados a otros servicios prestados recurrentemente por los gobiernos subnacionales, que surgen propiamente de la descentralización sectorial o administrativa de competencias (salud, educación, agricultura, defensa civil, medio ambiente, etc.). Estos productos son los que en buena medida definen el grado de la descentralización. En este caso, la financiación se logra generalmente a través de diversas fuentes, partiendo por ejemplo de una base provista por el Gobierno Nacional para asegurar niveles mínimos aceptables de cobertura y calidad, complementados con recursos propios de los gobiernos regionales y locales, asignados según sus prioridades y las preferencias de sus ciudadanos. Así, los gobiernos subnacionales recurren a utilizar sus recaudaciones impositivas o sus transferencias de libre disponibilidad (como el FONCOMUN o los programas de incentivos) para satisfacer estos gastos, además de recursos ordinarios transferidos para gastos específicos, como el pago de planillas, por ejemplo.

Aquellos relacionados con la inversión pública (kilómetros de pistas construidos, por ejemplo), y que también tienen su origen en la descentralización sectorial o administrativa de competencias. Para este tipo de productos, los gobiernos subnacionales cuentan con transferencias definidas para tal fin como las del canon, sobrecanon y regalías, por ejemplo, así como con la participación complementaria en fondos concursables y su capacidad de endeudamiento.

En el caso peruano, la tarea de cara al futuro consiste en optimizar estos arreglos, cada uno de los cuales presenta deficiencias. Si bien es posible rescatar cierta racionalidad en el esquema resumido anteriormente —que será necesario profundizar en el marco de la descentralización fiscal—, en la práctica se verifican imperfecciones que hacen que las relaciones fiscales intergubernamentales no sean las óptimas, generándose problemas de inequidad e ineficiencia que será necesario aminorar en el futuro.

Estas imperfecciones provienen de diversos factores sobre los cuales se profundiza en la sección siguiente, tales como la falta de claridad en la definición de competencias; la inexistencia de un presupuesto que permita costear los productos ofrecidos por los gobiernos subnacionales; la escasa predictibilidad de las transferencias provenientes de recursos ordinarios del Gobierno Central; la reducida capacidad recaudatoria subnacional, incluyendo la desactualización del costo de los servicios prestados; las disparidades generadas por las transferencias del canon; la escasa capacidad subnacional para apalancar recursos mediante el endeudamiento de largo plazo en medio de un mercado de capitales poco desarrollado (además de las restricciones legales que existen para ello), entre otras.

B. Propuestas de la Comisión

La *Propuesta Técnica de la Comisión* incluye un conjunto de planteamientos que hemos resumido en el cuadro N° 19 —agrupados según cada una de las áreas temáticas en que aquélla organizó su trabajo—, los cuales reflejan el estado actual de los consensos que han logrado desarrollar los miembros de la Comisión a lo largo de sus múltiples debates. Más adelante, se desarrolla cada uno de estos planteamientos con el detalle acordado.

Cuadro N° 19. Propuestas por áreas temáticas

| ÁREA TEMÁTICA DE GASTOS | | | |
|--|---|---|--|
| Propuestas consensuadas | Propuestas con consenso parcial | Propuestas institucionales | Temas en agenda pendiente |
| Clarificación de las funciones y competencias de los tres niveles de gobierno. | Asignación de recursos a los ejecutores, tal como lo establece el principio de subsidiariedad. | Reforzamiento del sistema de evaluación de desempeño y de los mecanismos de rendición de cuentas en los tres niveles de gobierno. | Fortalecimiento del enfoque del presupuesto por resultados en la formulación del presupuesto de los gobiernos subnacionales. |
| Formalización de un marco multianual del presupuesto público. | | | Actualización de la cuantificación de los recursos transferidos a los gobiernos regionales, a raíz de las transferencias de funciones y competencias del Gobierno Central a éstos. |
| Modernización del sistema integrado de administración financiera pública y su articulación con el conjunto de sistemas transversales existentes. | | | Evaluación de la posible problemática del ritmo de crecimiento del gasto de capital respecto al crecimiento del gasto corriente. |
| | | | Corrección de la asignación inercial de Gasto Corriente con una metodología de asignación de recursos basada en las necesidades de gasto. |
| ÁREA TEMÁTICA DE INGRESOS | | | |
| Propuestas consensuadas | Propuestas con consenso parcial | Propuestas institucionales | Temas en agenda pendiente |
| Establecimiento de de mecanismo de fortalecimiento, mejoras en la capacidad recaudatoria y autonomía fiscal. Reevaluación de los criterios de los siguientes tributos municipales: a) Impuesto Predial b) Impuesto a la Alcabala c) Impuesto vehicular d) Arbitrios municipales Generación de un espacio fiscal para los gobiernos regionales. | Modificación de la Ley de Cobranza Coactiva, eliminando la figura de la revisión judicial para el pago de impuestos. Creación del impuesto a las sobreganancias mineras. | Creación del impuesto a la plusvalía urbana. | Propiciación del debate relativo a las características del espacio fiscal regional. Creación de impuestos ambientales. |

| ÁREA TEMÁTICA DE TRANSFERENCIAS | | | |
|--|---|---|--|
| Propuestas consensuadas | Propuestas con consenso parcial | Propuestas institucionales | Temas en agenda pendiente |
| <p>De orientación general:</p> <p>a) Readecuación de las transferencias actuales en un sistema integrado y equitativo. Lograr que sean definidas por reglas estables, predecibles y objetivas.</p> <p>b) Establecimiento para cada transferencia de un objetivo específico, claro y particular.</p> <p>c) Enfrentamiento de la inequidad generada por el canon.</p> <p>Específicas:</p> <p>a) Establecimiento de reglas objetivas de asignación de recursos presupuestales para programas sociales de los gobiernos locales.</p> <p>b) Modificación de la metodología de asignación de los recursos del FONCOMUN.</p> <p>c) Incorporación de criterios tipológicos para asignar transferencias a los GL.</p> | <p>Las transferencias del gasto corriente a los gobiernos regionales deben realizarse de acuerdo con las necesidades de gasto, incorporando de manera progresiva reglas objetivas de asignación de recursos.</p> <p>Establecimiento de un fondo de nivelación (GL y GR) y un fondo de incentivos (GL y GR).</p> | | <p>Evaluación de la implementación de fondos de estabilización de ingresos</p> <p>Además, exploración de la participación de las zonas que no son productoras en las rentas generadas por las industrias extractivas.</p> |
| ÁREA TEMÁTICA DE ENDEUDAMIENTO | | | |
| Propuestas consensuadas | Propuestas con consenso parcial | Propuestas institucionales | Temas en agenda pendiente |
| <p>Simplificación de las reglas fiscales de endeudamiento para gobiernos subnacionales.</p> <p>Mejoramiento del sistema de registro de deuda.</p> <p>Fortalecimiento de la gestión financiera de los gobiernos subnacionales.</p> | <p>Flexibilización de las reglas de las Cajas Municipales para que éstas puedan ser capitalizadas con recursos de las municipalidades.</p> | <p>Simplificación de plazos y procedimientos para el endeudamiento interno.</p> | <p>Profundización de la evaluación de riesgos financieros.</p> <p>Establecimiento de estrategias para afrontar la deuda flotante de gobiernos subnacionales.</p> <p>Análisis de nuevos mecanismos de financiamiento de mediano y largo plazo para inversiones estratégicas de los gobiernos subnacionales.</p> |

Fuente: Elaboración propia.

1. Área temática de gastos

a. Visión

Definición clara de competencias que se manifiestan en productos (bienes y servicios) identificables ofrecidos por los gobiernos subnacionales, y que cuenten con financiación.

b. Problemática

Gran parte de las ganancias asociadas con el proceso de descentralización fiscal provienen de la mayor eficiencia económica que se puede lograr acercando las decisiones de gasto público a la población, con una clara definición de las competencias y funciones propias¹⁰ de los gobiernos sub-nacionales y de las funciones que transfiere el Gobierno Central, con el fin de llegar de manera más eficaz, eficiente y equitativa al ciudadano. En ese sentido, un criterio relevante para las competencias de gasto es el principio de subsidiariedad, según el cual el gasto debe ser asignado al nivel más bajo posible de gobierno que incluya el área de beneficios de los bienes y servicios a proveer, y que pueda desempeñarse eficientemente desde un punto de vista productivo.

La participación de los gobiernos subnacionales en el gasto público se ha incrementado de manera notable en los últimos años. Sin embargo, se han identificado posibilidades de optimizar las asignaciones de gasto incrementando la calidad del gasto mediante el enfoque del presupuesto por resultados; así se estarán generando mejores sistemas de transparencia y una mayor predictibilidad y equidad en la asignación de los recursos. De esta manera, el documento responde a la generación de propuestas que puedan ser incorporadas tanto en la gestión y los procesos de las instituciones, como en el marco normativo de la descentralización fiscal.

- *Falta de claridad de las competencias en el ámbito de los tres niveles de gobierno*

Se ha identificado falta de claridad en el carácter exclusivo o compartido de una serie de competencias, lo que dificulta el proceso de rendición de cuentas de las autoridades; inadecuada definición de la fuente de financiación para dicha competencia; ineficaz provisión de servicios públicos entre diferentes niveles de gobierno (duplicidad de funciones); y, por lo tanto, una asignación y gestión ineficiente de los recursos públicos. La asignación de competencias en la provisión de bienes y servicios públicos a los distintos niveles de gobierno del Estado debe constituir la primera etapa del diseño de un sistema fiscal descentralizado. Sin embargo, el debate político tiende a centrarse en la distribución de los recursos tributarios antes de haber respondido de manera adecuada a la pregunta clave: ¿quién es responsable de qué, y cómo? La falta de claridad en la asignación de las funciones que corresponden a cada nivel de gobierno provoca confusión entre las autoridades, ocasionando duplicación de gastos, descoordinación, subprovisión de servicios públicos y, peor aún, que muchas veces ninguna entidad asuma la responsabilidad de brindar el servicio. Asimismo, dificulta la transparencia y el control de la población sobre sus gobernantes.

Una de las causas de esta problemática radica en que la Ley de Bases de la Descentralización y las Leyes Orgánicas presentan: a) deficiencias en cuanto a la distinción entre funciones exclusivas *versus* compartidas; b) diferentes clasificaciones de competencias entre los distintos niveles de gobierno; c) ambigüedad en la definición de competencias, que conlleva el riesgo de propiciar una alta corresponsabilidad entre diferentes niveles de gobierno; y d) indeterminación en cuanto a las funciones que son “delegables”.

- *Asignación eficiente de los recursos o competencias de gasto*

Sobre la base de que uno de los fines primordiales de la descentralización en el Perú es que los ciudadanos obtengan un mejor y mayor acceso a servicios públicos de calidad, se ha identificado la necesidad de profundizar en la articulación de la política de descentralización fiscal, en tanto política social y económica, poniendo especial énfasis en las acciones de lucha contra la pobreza. En este sentido, resulta imperativo reconocer la importancia

10 Aquéllas que los gobiernos pueden ejecutar discrecionalmente, que se caracterizan por un alto grado de autonomía y deberían ser financiadas, en buena parte por medio de recursos propios.

de evaluar el costo-beneficio de la asignación de recursos a programas sectoriales y la asignación directa de recursos a los gobiernos regionales o locales, como reales ejecutores. Este debe estar orientado a dar una mayor racionalidad y eficiencia, y a la vez promover mecanismos que acentúen la responsabilidad que tienen los gobernantes subnacionales al actuar ante las necesidades de su jurisdicción. En este sentido, contando con una determinada asignación de competencias, sería de esperar que los recursos se asignen en forma equitativa y predecible entre distintos niveles de gobierno, en función de sus necesidades relativas de gasto objetivamente determinadas.

- *Costeo de la provisión de los servicios públicos*

En la descentralización fiscal, los costos de provisión de los servicios públicos se resumen en el concepto de gasto público, definido como los costos en que debe incurrir una entidad gubernamental para proveer una cierta combinación estándar en cantidad y calidad de los servicios públicos que se encuentran bajo su responsabilidad en su respectiva jurisdicción.

Puede resultar muy difícil estimar adecuadamente las necesidades de gasto. En gran medida, porque el costo de proveer bienes y servicios puede variar significativamente entre distintas jurisdicciones, por lo que aún en el caso de que las competencias de gasto estén bien definidas, los montos que por habitante deben ser gastados para obtener los mismos estándares de cantidad y calidad de servicio no son los mismos en todo el país. Hoy en día no existe un consenso sobre la metodología a usar en la asignación del gasto; sin embargo, el MEF está apostando por introducir progresivamente un enfoque de asignación presupuestal por resultados, que se basa en la elaboración de un presupuesto por productos, los cuales serían apropiadamente costeados una vez que se consolide este nuevo enfoque presupuestario.

- *Mayor predictibilidad de los recursos*

Si bien el país ha dado un gran paso adelante a partir del año 2010, estableciendo el presupuesto multianual de inversión pública, es necesario que los gobiernos subnacionales cuenten con un marco referencial al menos para tres años consecutivos, sobre la totalidad de los recursos que podrían disponer, tanto para gasto corriente como para gastos de capital. Esta información debería estar basada en el presupuesto anual del sector público, en los compromisos ya asumidos, y en las brechas producidas por necesidades básicas insatisfechas o por infraestructura existente, de manera tal que serviría a los gobiernos subnacionales como referencia para la toma de decisiones en la formulación de sus presupuestos anuales y la programación de actividades de largo plazo con una mayor predictibilidad de sus recursos.

Este instrumento ayudaría mucho a que los gobiernos subnacionales puedan dar una mayor continuidad a las políticas que ellos mismos establecen en el ámbito de sus jurisdicciones. La implantación de un presupuesto plurianual debería abarcar a todo el presupuesto público, pero es una tarea que aún está pendiente.

- *Evaluación y rendición de cuentas en función de los resultados obtenidos mediante indicadores de desempeño, concordantes con la búsqueda de mejorar la calidad del gasto público.*

Reviste gran importancia que la población pueda contar con instrumentos e información mediante la cual sea capaz de evaluar el desempeño de sus autoridades, programas y, en especial, el uso que se da a los recursos asignados. En ese sentido, se requiere que las acciones para mejorar la calidad del gasto público estén coordinadas en su totalidad con el desempeño de los sectores y articuladas con el presupuesto territorial o subnacional.

La población tiene poco acceso a información relativa al seguimiento y a la evaluación del desempeño del gasto público, que se deriva del desarrollo de los programas, sectores e instituciones en los tres niveles de gobierno, lo cual hace que se sienta ajena a su función de vigilancia y que no cuente con las herramientas necesarias para exigir una mejor administración de los recursos públicos. En la actualidad, el portal de Transparencia Económica

del Ministerio de Economía y Finanzas solo muestra información financiera, más no los resultados que se obtienen con la ejecución del presupuesto. Bajo la iniciativa del Presupuesto por Resultados, el MEF viene publicando los cálculos de los indicadores vinculados a los programas estratégicos desarrollados a la fecha.

c. Propuestas consensuadas

i. Clarificación de las funciones y competencias de los tres niveles de gobierno

Por lo general, la provisión de cualquier servicio público implica la ejecución de una gran variedad de tareas, tales como: a) regulación: atribución para tomar decisiones y definir las políticas de gasto a implementar; b) financiamiento: qué nivel de gobierno será responsable de cubrir los costos de provisión del servicio; c) provisión o administración: poder de decisión sobre la cantidad y las características de los servicios públicos; y d) producción: realización de los bienes y servicios públicos. Por ejemplo, el Gobierno Central mantendrá la mayoría de las veces sus atribuciones para regular la entrega de servicios públicos, mientras que los gobiernos regionales y locales asumirán la provisión y administración de éstos.

Por ello reviste gran importancia formalizar la clarificación de competencias en instrumentos legales adecuados, que garanticen tanto su legitimidad ante la población como su correspondencia con las otras normativas que rigen el funcionamiento del Estado. Para ello es recomendable considerar el carácter permanente y dinámico del proceso de asignación de funciones, contemplando la necesidad de introducir cambios futuros y asegurar un marco institucional y legal estable que permita dar continuidad al proceso, pero al mismo tiempo que sea lo suficientemente flexible como para facilitar las modificaciones que se requerirá introducir, así como tener en cuenta la experiencia internacional en la asignación de funciones de gasto.

La experiencia ganada por los gobiernos subnacionales en la formulación de presupuestos participativos incrementará la capacidad de éstos para, en coordinación directa con los ciudadanos, poder identificar las prioridades locales y regionales. Una identificación de prioridades, articulada a cada realidad territorial e institucional, es fundamental para poder apoyar una asignación eficiente y eficaz de los escasos recursos públicos con los que cuentan las entidades públicas en sus diferentes niveles de gobierno.

Asimismo, se debe determinar de manera más específica las competencias del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales en el área del desarrollo económico, puesto que en la actualidad existen limitaciones tales como: i) falta de coordinación entre las estrategias de desarrollo empresarial, que podría llevar a una excesiva concentración de recursos fiscales en un número muy limitado de industrias; ii) duplicación de programas de asistencia técnica; o iii) limitada capacidad de fiscalización de la gestión regional y local, producto de una confusa distribución de responsabilidades.

En ese sentido, la propuesta parte por solicitar a la Secretaría de Gestión Pública que, en coordinación con la Secretaría de Descentralización, redefinan las categorías de competencias en la Ley de Bases de la Descentralización y clarifiquen las funciones que han sido establecidas en las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y Locales. Para ello sugerimos también que dado que el proceso de descentralización fiscal no se puede detener hasta que este aspecto sea consolidado, es urgente que las mencionadas entidades coordinen con el MEF y utilicen una única cadena programática de gasto para ir clarificando las funciones específicas que se vienen desarrollando, y así revisar la matriz de competencias de gasto con el fin de incluir los siguientes aspectos

- Profundizar la definición de competencias de gasto idénticas para todos los niveles de gobierno, pero diferenciadas únicamente por el ámbito jurisdiccional en el que los gobiernos subnacionales operan.
- Desagregar estas competencias en subfunciones muy concretas, hasta el punto de que puedan asignarse, de manera exclusiva, a un solo nivel de gobierno.
- Eliminar competencias redundantes.
- Introducir una nueva categoría en la matriz de financiación, que permita distinguir qué nivel de gobierno financia cada competencia de gasto y las fuentes de financiamiento disponibles en cada caso.

En vista de que se está implantando el presupuesto por resultados, se podría empezar por llevar a cabo un análisis de los productos involucrados en los programas estratégicos existentes. Resulta más preciso identificar las responsabilidades y duplicaciones cuando se analizan los productos en lugar de las funciones.

ii. Formalizar un marco multianual del presupuesto público

La propuesta consiste en solicitar al MEF que publique un marco presupuestal multianual de referencia, que asegure una mayor predictibilidad sobre los recursos futuros, para que acorde con el Marco Macroeconómico Multianual y el presupuesto multianual de inversiones, los gobiernos subnacionales puedan:

- Mejorar la sostenibilidad fiscal y disminuir los riesgos fiscales.
- Alinear mejor el gasto con las políticas públicas concordadas y las prioridades gubernamentales.
- Transparentar los costos futuros de los recursos públicos, incluyendo aquéllos relacionados con el gasto corriente (operación y mantenimiento) emergente, fruto de la inversión realizada.
- Permitir una mayor previsibilidad a las instituciones públicas para la provisión de bienes y servicios, con la oportunidad y calidad requerida por la población beneficiaria, y con la debida sostenibilidad en el tiempo.
- Eliminar una potencial discrecionalidad política en el nivel nacional para la asignación de los recursos públicos en etapas de expansión fiscal.

Hace ya 11 años que en el Perú se elaboran anualmente marcos macrofiscales de mediano plazo (Marco Macroeconómico Multianual, MMM) como un insumo para la formulación del presupuesto anual. En el MMM se presentan estimados para el año fiscal siguiente y los dos subsiguientes (además del realizado el año anterior y el estimado para el presente año) de las principales metas fiscales agregadas (ingresos, gastos, déficit y su financiamiento), así como de los supuestos macroeconómicos que lo sustentan.

De otro lado, se ha tratado de introducir visiones multianuales a niveles más desagregados, como los planes sectoriales (PESEM), y la programación multianual de inversión pública (PMIP); asimismo, la ley de presupuesto anual para el 2010 dispone la publicación de un “Marco Multianual de Inversiones” (MMI) inicialmente para los gobiernos nacional y regionales —y que paulatinamente debe ir incorporando a las de los gobiernos locales— en el mes de setiembre (con actualización en enero para asegurar su consistencia con el presupuesto aprobado). En materia de descentralización fiscal, consideramos importante reforzar, desde la Comisión, medidas y herramientas que continúen con las visiones de mediano plazo, concluyendo con un marco presupuestario multianual (o un marco de gasto de mediano plazo). Como se señala en la exposición de motivos de la Ley Anual de Presupuesto Público para el 2010:

La puesta en marcha de un marco presupuestal multianual de inversiones debe ser visto solo como un paso más hacia la introducción gradual de un marco presupuestal multianual, el que debe abarcar todos los gastos del presupuesto. La intención no es crear un presupuesto dual, separando los gastos de capital de los demás.

Es importante que se considere la importancia de establecer el marco presupuestal multianual referencial, buscando que el presupuesto sea integrado, incluyendo tanto los gastos corrientes como los de capital, con el fin de generar las ventajas que se deriven de ¹¹:

- Explicitar el costo de nuevas iniciativas a lo largo de varios años, y así poder percibir mejor sus implicancias sobre la sostenibilidad fiscal.
- Proporcionar a las unidades ejecutoras una mayor certeza sobre la continuidad de las nuevas iniciativas (incluyendo proyectos de inversión), para hacer posible prever recursos referenciales para los siguientes años, e incentivar una mejor programación de los sectores.

¹¹ Véase, por ejemplo, a Martirene (2007) para una descripción bastante taxonómica de los potenciales beneficios de un marco presupuestal, así como de los problemas que puede conllevar y de la mejor forma de abordarlos. Filc y Scartascini (2010) presentan distintas formas en que se ha introducido la visión multianual en los distintos países de América Latina.

- Hacer posible el establecimiento de acuerdos con implicancias de mediano plazo, que con presupuestos anuales son más difíciles de sostener, y de esta forma evitar la proliferación de créditos dirigidos (*earmarks*) que crean rigideces y estancos en el presupuesto (Filc y Scartascini, 2010).

La experiencia internacional tiende a recomendar la gradual introducción de este instrumento, necesitando para ello la experimentación y una comprensión cabal de su utilidad por todos los actores que participan en la elaboración del presupuesto. Las introducciones inmediatas por lo general no han funcionado. A diferencia del marco macrofiscal, este proceso presupuestal multianual necesita contar con una sustantiva interacción y comprensión entre los ministerios de línea y los principales actores de los gobiernos subnacionales, además del Congreso y otros miembros del Ejecutivo.

Ante esta situación, la Comisión considera que si bien es crucial que las funciones de los gobiernos subnacionales estén claramente definidas, no se puede supeditar el desarrollo del proceso de descentralización fiscal a que esto ocurra.

iii. Modernizar el sistema integrado de administración financiera pública y su articulación con el conjunto de sistemas transversales

La modernización del Sistema Integrado de Administración Financiera debería brindar información respecto al proceso presupuestario de programación (incluyendo la perspectiva multianual y la clasificación programática); a la ejecución (con el adecuado registro de los momentos en que se efectivizan los ingresos y gastos); a la tesorería (diferenciando la disponibilidad real de recursos en relación con la gestión presupuestal anual); y a la rendición de cuentas (con la automatización de la relación entre clasificadores presupuestarios y el plan contable). Asimismo, es importante que el sistema informático permita identificar fácilmente la integración de los sistemas transversales prioritarios, tales como: adquisiciones, planillas e inversión pública. Para ello se considera necesario:

- Fortalecer las reglas de integración entre los sistemas transversales de la administración financiera: presupuesto, contabilidad, tesorería y endeudamiento.
- Mejorar la calidad, oportunidad y el sustento documentario de los registros de gastos e ingresos en todas sus etapas.
- Incorporar en el sistema esquemas de monitoreo de los programas institucionales y estratégicos.
- Mejorar la programación de caja y extender su cobertura de aplicación por medios electrónicos de pago.
- Fortalecer, a través del sistema los mecanismos de integración de la gestión financiera con los otros sistemas administrativos transversales (adquisiciones y contrataciones, inversión pública, personal, logística y control patrimonial), contribuyendo de esta manera a propiciar las buenas prácticas y una adecuada gestión.

d. Propuestas con consenso parcial

i. Asignación de recursos a los ejecutores, como lo establece el principio de subsidiaridad

Muchos de los programas institucionales que maneja el Gobierno Nacional no cumplen con la lógica del principio de subsidiaridad, que establece que la mejor manera de satisfacer las necesidades y preferencias de la población respecto a bienes y servicios públicos es asignando las competencias de gasto al nivel más bajo posible de gobierno, con el objeto de que solamente abarque el área de beneficios de los bienes y servicios provistos por la función. Por lo tanto, se generan costos de transacción y conflictos entre los diferentes sectores, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, que en muchos casos sienten que sus demandas no son atendidas o, cuando lo son, que se realizan fuera de tiempo o en un plazo mayor al que hubiera tomado a los gobiernos subnacionales resolver el problema y brindar el servicio.

Por ejemplo, el Fondo de Compensación para la Municipalización de la Gestión Educativa (FONCOMUNGE) ha sido creado para financiar proyectos de innovación educativa, el mobiliario y equipamiento, la construcción y el mantenimiento de la infraestructura educativa. Sin embargo, dicho fondo aún no entra en funcionamiento debido a que los recursos son asignados en la partida del Ministerio de Educación, y por lo tanto no es posible llevar a cabo la transferencia, salvo que se realizara una modificación del presupuesto.

En ese sentido, la propuesta formula la necesidad de identificar qué programas del ámbito nacional pueden ser ejecutados por los gobiernos subnacionales, y evaluar en ese contexto dónde resulta más eficiente que se sitúen los recursos: si efectivamente en el Gobierno Nacional (a través de sus distintos sectores) o en los gobiernos regionales y locales, dependiendo el caso.

La Comisión ha llegado al acuerdo parcial de que en la formulación del presupuesto, el Gobierno Nacional debe evaluar los costos de transacción que se generan al asignar a los Sectores recursos que luego serán transferidos a los gobiernos subnacionales para la real ejecución de los programas. Luego de realizado este análisis, le correspondería disponer los recursos de manera más eficiente, es decir realizar la asignación directamente en los gobiernos subnacionales. Un caso representativo de esta problemática es el programa “Agua para todos” del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

e. Propuestas institucionales

i. Reforzar el sistema de evaluación del desempeño y los mecanismos de rendición de cuentas en los tres niveles de gobierno

Se plantea la importancia de asegurar: (i) el desarrollo de metodologías adecuadas para la preparación y presentación de programas estratégicos e institucionales, particularmente focalizadas en la definición de indicadores de producto y resultado; (ii) el perfeccionamiento de los mecanismos de control interno y auditoría externa; y (iii) la transparencia y acceso público a la información sobre las evaluaciones de los programas, socializando mejor las ventajas del proceso y empoderando a las instituciones para que participen más activamente en las decisiones sobre sus resultados.

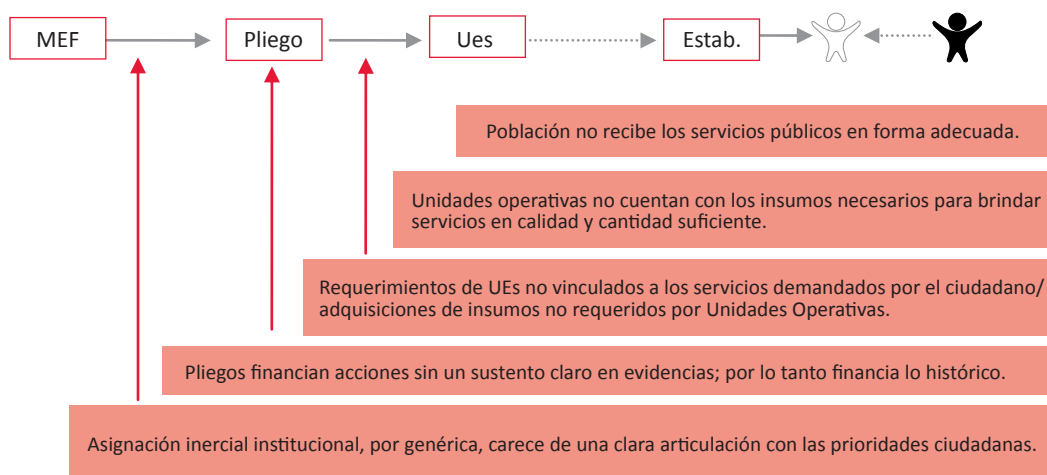
f. Temas en agenda pendiente

i. Fortalecer el enfoque del presupuesto por resultados en la formulación del presupuesto de los gobiernos subnacionales

El gasto público debería ser asignado con el propósito de lograr objetivos determinados con criterios de eficiencia, eficacia y equidad. Sin embargo, en la práctica en la mayoría de los casos no se aplica una metodología para tomar la decisión básica de la asignación del gasto. Se asignan los recursos de manera inercial, financiando lo que las instituciones “hacen”, y existe además un componente de asignación incremental, que con frecuencia se decide sin seguir criterios claros.

Por ejemplo, entre los años 2004 y 2008 el gasto real asociado al sector de saneamiento creció en un promedio de 70% anual. Sin embargo, el acceso de los hogares rurales a un servicio de saneamiento básico no ha tenido mayores cambios. Esto ha sucedido porque en la mayoría de los casos la mayor asignación de recursos no se ha vinculado con mayores servicios y el logro de resultados a favor del ciudadano.

Gráfico N° 2. Flujo y circuito básico de la gestión del presupuesto



Fuente: DGPP-MEF.

El enfoque de Presupuesto por Resultados (PpR) responde al interés nacional de que los recursos sean usados de manera eficiente, solucionando determinados problemas o generando las cadenas programáticas de gasto con una relación lógica entre la solución de un problema y/o necesidad concreta que afecta a un grupo de beneficiarios (personas, comunidades u otras entidades) y una determinada área de intervención, producto o servicio que se brinda con un fin determinado.

En ese sentido, el PpR es un enfoque para el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación del presupuesto. Articula los bienes y servicios (productos) a ser provistos con los cambios generados en el bienestar del ciudadano (resultados), a ser logrados bajo criterios de eficiencia, eficacia y equidad (evaluaciones)

Hasta la fecha se ha avanzado con la Programación Presupuestaria Estratégica (PPE), que es un proceso de aplicación del enfoque PpR (determinación de resultados, metas a alcanzar, productos y recursos necesarios) en torno a una condición de interés. Estos programas responden a una problemática identificada entre la población y generalmente requieren la intervención articulada de los diferentes niveles de gobierno.

Cuadro N° 20. Programación presupuestaria estratégica

| Concepto | Años | | |
|--|-------|-------|--------|
| | 2008 | 2009 | 2010 |
| Número de programas estratégicos. | 5 | 9 | 15 |
| Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) de los programas estratégicos (en millones de Nuevos Soles). | 2812 | 3666 | 6798 |
| Participación porcentual del presupuesto por resultados respecto al presupuesto total (%).* | 4,1 % | 8,8 % | 13,2 % |

Fuente: MEF – DGPP-MEF

(*) Excluye gasto financiero y previsional.

La propuesta sugiere fortalecer esta herramienta presupuestal en los tres niveles de gobierno, dándole un mayor alcance en la asignación presupuestal a fin de:

- Asegurar que los recursos asignados se usen eficientemente en la dotación de bienes y servicios públicos (productos) para obtener los resultados esperados de economía, eficiencia, efectividad y calidad.

- Promover la innovación y flexibilidad en la administración del Estado para reducir los costos de las prestaciones públicas, mejorar la calidad de los servicios, y permitir una mejor rendición de cuentas.
- Mejorar la toma de decisiones presupuestarias, realizándola sobre la base de información confiable relativa a los productos e impactos obtenidos. En este proceso, resulta de vital importancia la articulación de las políticas sectoriales con los planes y programas territoriales de competencia de los gobiernos subnacionales.

La metodología utilizada para la definición de programas institucionales debería contar con un mecanismo para articular la política sectorial con la lógica territorial; es decir, se debe considerar las mejores formas de trabajar con los gobiernos subnacionales desde el diseño.

La decisión de avanzar en la implementación del instrumento PpR es una decisión política, respaldada por criterios técnicos y que se refleja en arreglos institucionales específicos (leyes, decretos, directivas, etc.). Por lo tanto las instituciones deberían enfocar sus gastos en función a la metodología del PpR con el fin de ganar eficiencia y brindar servicios de manera eficaz.

Es pertinente mencionar que las metodologías de asignación de gasto según el costeo de las funciones, bienes o servicios a brindar son bastante complicadas (*full costing, activity based costing, etc.*), puesto que exigen el manejo de información altamente detallada que involucra tiempo y recursos, más aún en el caso del Perú donde no se llega a tener claridad al detalle sobre los procesos involucrados, el conocimiento suficiente sobre los precios referenciales de los insumos y los instrumentos precisos para medir los tiempos dedicados a cada actividad. Por lo general, la metodología de asignación de recursos por costo unitario resulta en una estimación generalizada de costos que no aporta al proceso. La manera en que finalmente se aborde el costeo de productos en el marco del PpR es un desafío que nos presenta ese enfoque.

En este sentido, las actividades prioritarias a realizar serían:

- Fortalecer el Presupuesto por Resultados a partir de la consolidación de una guía metodológica que incorpore los Programas Estratégicos (PE) y los Programas Institucionales (PIT).
- Ampliar la cobertura del Presupuesto por Resultados a otras instituciones y actividades del sector público de forma gradual.
- Perfeccionar la clasificación programática para reportar avances de forma consistente.
- Definir los mecanismos e instrumentos para fortalecer la integración programática entre los diferentes sectores y el territorio (gobiernos subnacionales).
- Generar los mecanismos institucionales adecuados para incorporar formalmente la información sobre el desempeño en el proceso de asignación de recursos presupuestarios.
- Fomentar la coordinación y participación entre los gobiernos subnacionales.

ii. Actualizar la cuantificación de los recursos transferidos a los gobiernos subnacionales a raíz de las transferencias de funciones y competencias

Este tema pendiente radica en la necesidad de identificar si las transferencias de competencias y funciones cuentan con su correspondiente transferencia de recursos. La problemática se acentúa, pues en la actualidad no existe una metodología consensuada sobre la asignación de gasto a determinadas funciones; por lo tanto, los gobiernos subnacionales demandan una mayor asignación de recursos para asegurar el cumplimiento de las funciones que les han sido transferidas y, por su parte, el MEF identifica todas las partidas presupuestales que son asignadas para el cumplimiento de dichas funciones. Sin embargo, en realidad no existe claridad sobre este tema: no se podría afirmar que existe una brecha entre la transferencia de funciones y las transferencias de recursos, ni tampoco decir lo contrario.

Al respecto, el gobierno ha tratado de avanzar en la solución a este problema dictando diferentes medidas que van desde establecer los lineamientos¹² para la identificación y cuantificación de los recursos asociados a la transferencia de funciones, fondos, programas y proyectos a los gobiernos regionales y gobiernos locales. En la Ley de Presupuesto del año 2009 se llegó a establecer que toda transferencia de funciones que una entidad pública hiciera a los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización, debería contar con su respectiva transferencia de recursos con cargo a la entidad que realiza la transferencia; de lo contrario, se consideraba inválida.

En el año de 2008, a solicitud de la Secretaría de Descentralización de la PCM, el MEF trabaja conjuntamente con las direcciones de presupuesto de los gobiernos regionales en la identificación de la brecha a la que hacen referencia los presidentes de los gobiernos regionales. En esa oportunidad se identificó que la problemática radicaría en que los gobiernos regionales demandaban S/. 2758,6 millones¹³ para atender a la transferencia de funciones realizada, mientras que los recursos transferidos por el Gobierno Central ascendían solamente a S/. 2620,3 millones, por lo que existía una brecha entre la demanda y la oferta de S/. 138,3 millones. Asimismo, se identificó que los recursos asociados a dicha brecha están en su mayoría ligados al rubro de personal y obligaciones sociales (remuneraciones), pues los gobiernos regionales demandaban la contratación de alrededor de 4710 nuevos servidores.

La discusión de la Comisión se fundamenta en la necesidad de que el MEF, conjuntamente con la Secretaría de Descentralización y los gobiernos subnacionales, actualicen estas estimaciones a fin de identificar si es que hoy en día sigue existiendo esta brecha, para que se elabore un plan de acción multianual que readeque el presupuesto de los pliegos acorde con la transferencia de funciones y competencias propia del proceso de descentralización.

Este plan debería considerar la transferencia de recursos de los diferentes sectores a los gobiernos subnacionales, a fin de cumplir con el principio de neutralidad de la Ley de Bases de Descentralización y a la vez entrar en un ámbito, si bien complicado, muy necesario, como lo es la reestructuración laboral del sector público. Dichas transferencias de funciones también responden a un aumento del gasto corriente, debido a la mayor necesidad de personal que no es reubicado proveniente de los sectores y que genera crecimiento del número de funcionarios, por no haber llevado a cabo reestructuras de personal o porque muchas veces las normas legales no permiten grandes cambios.

De existir aún la brecha, el MEF podría realizar el recorte de los presupuestos de los diferentes pliegos del Gobierno Central (que consecuentemente deberían reestructurar sus metas, de manera tal que se cumpla con los principios de descentralización fiscal establecidos en la norma) e incluirlo en la asignación presupuestal de los gobiernos subnacionales. Esta medida se desprende de la segunda disposición complementaria de la Ley de Bases de Descentralización - Ley N° 27783, la cual establece que el Poder Ejecutivo queda facultado para realizar todas las acciones administrativas, presupuestarias y financieras necesarias en relación con los pliegos y unidades ejecutoras de los programas y proyectos que sean objeto de transferencias.

12 En diciembre de 2006 fueron publicados los lineamientos para la identificación y cuantificación de los recursos asociados a la transferencia de funciones, fondos, programas y proyectos a los gobiernos regionales y gobiernos locales, a través de la Resolución Ministerial 664-2006-EF/10, lo cual fue ratificado a través de la Directiva para la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público para el año 2008, aprobada por Resolución Directoral 024-2007-EF/76.01. Complementariamente, en febrero de 2007 se aprobó el Decreto de Urgencia N° 005-2007, "Dictan medidas sobre austeridad en materia de personal", previendo las necesidades futuras de transferencia de personal de los diversos sectores en el proceso de descentralización, y se presentó al Congreso un proyecto de ley modificatorio de la Ley N° 276 con el mismo objeto.

13 Dicho monto incluye recursos asociados con la transferencia de las Direcciones Regionales de Salud y Educación a los gobiernos regionales de Lima, la Provincia Constitucional del Callao y la Municipalidad Metropolitana de Lima, así como también cubre recursos humanos, bienes y servicios.

iii. Evaluar la posible problemática del ritmo de crecimiento del gasto de capital respecto al crecimiento del gasto corriente.

Debido al alza de los precios de los *commodities*, en el país el gasto de capital crece a un ritmo muy elevado. Si bien es cierto que resulta beneficioso contar con saldos de balance provenientes del canon, que sirven para allanar el ciclo económico, el gasto público enfrenta un crecimiento desequilibrado entre el gasto de capital o gasto en inversión respecto al gasto corriente. Este hecho en ocasiones puede ser la causa de que se generen los denominados “elefantes blancos”, es decir infraestructura que no cuenta con personal y que queda abandonada y sin uso, o se tenga que enfrentar la problemática de grandes obras que no cuentan con los recursos suficientes para su mantenimiento, y que generarán mayor gasto en el futuro.

Es posible que al término del año 2010 el gasto no financiero del Gobierno General se haya incrementado en un 30,7% o alrededor de S/. 20 mil millones (casi 5% del PBI), respecto de fines de 2008; de éstos, el 58% ha sido incorporado en inversión pública y más del 31% en gastos de bienes y servicios, lo que incluye gasto de mantenimiento. En ese mismo período, sin embargo, los ingresos habrían crecido apenas un 7%.

Cabe mencionar que debido al impulso que ha tenido el Plan de Estímulo Económico, la inversión alcanzará durante los años 2010 y 2011 el 6,5% del PBI —su nivel más alto en 25 años— lo que significa una diferencia sustancial frente a un nivel promedio de apenas 3,1% del PBI entre el 2001 y 2008.

Sin embargo, en el 2011 buena parte de la inversión pública estará explicada solamente por la continuación de grandes proyectos en marcha, como el Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao (SETMLC) y varios de ellos en el marco de Asociaciones Público Privadas (APPs), como la carretera Interoceánica del Sur (IIRSA SUR) en sus tramos 2, 3 y 4., así como la expropiación de terrenos adyacentes al Aeropuerto Internacional Jorge Chávez para la construcción de la segunda pista de aterrizaje, entre otros. Todo esto sugiere que gran parte de los gobiernos subnacionales van a tener que asumir el gasto de capital necesario en sus jurisdicciones y el correspondiente gasto corriente para su mantenimiento.

Ante esta problemática, la Comisión plantea la necesidad de profundizar en la evaluación de medidas a tomar a consecuencia de la brecha que se está generando entre el gasto de capital y el gasto corriente.

iv. Corregir la asignación inercial de gasto corriente con una metodología de asignación de recursos por necesidades de gasto.

Aunque se ha avanzado en la asignación de competencias de gasto, existen discrepancias e incertidumbres al no contar con una metodología uniforme para medir las necesidades de gasto de los gobiernos subnacionales. Si bien el conocimiento de las necesidades financieras que se derivan de las responsabilidades de gasto no es requisito para una correcta asignación de competencias, este es un tema de suma relevancia que impacta a todo el sistema de descentralización fiscal. Tal como se ha demostrado, los actuales niveles de gasto de los gobiernos subnacionales no se corresponden con sus necesidades relativas de gasto, y muchos de ellos no cuentan con los recursos suficientes para asumir adecuadamente las competencias de gasto que se les ha asignado.

Existen funciones asociadas con objetivos de provisión de los servicios públicos delegadas a los gobiernos subnacionales, cuya financiación corresponde a transferencias del Gobierno Central; pero existen otras, las llamadas funciones propias de los gobiernos subnacionales, que deben ser financiadas con ingresos propios o, en su defecto, mediante transferencias de igualación, o coparticipación de impuestos.

Sin embargo, este proceso se debe realizar sobre la base de un sistema de estimación de necesidades de gasto, y no limitarse a estar guiado por una metodología basada en la información histórica y los compromisos sobre la provisión de servicios a nivel regional y municipal.

Al respecto, la Comisión considera importante solicitar evaluar la posibilidad de implementar un sistema de necesidades de gasto de gobiernos subnacionales basado, por ejemplo, en el uso de estándares de gasto por cliente, con el objeto de incrementar la transparencia y permitir adaptar los niveles de financiación subnacional de manera dinámica a las magnitudes socio-económicas y demográficas de las regiones y municipalidades que definen sus necesidades de gasto, considerando índices ponderados de acuerdo a las necesidades de cada jurisdicción y promoviendo un horizonte de financiación que haga posible situar la discusión sobre la financiación regional y municipal en un marco de gasto adecuado.

Para ello se considera importante revisar metodologías tales como: la estimación de necesidades de gasto en el marco de la presupuestación por resultados; las necesidades de gasto según normas de gasto por cliente; el sistema de gastos representativos según índices ponderados por necesidades relativas, y gastos realizados en períodos anteriores o asignación sobre la base de costos históricos. Asimismo, podría ser recomendable definir estos cálculos en función de tipologías determinadas de gobiernos subnacionales y sus respectivas brechas.

2. Área temática de ingresos

a. Visión

Fortalecimiento gradual de capacidades de administración tributaria que incrementen la autonomía presupuestaria de los gobiernos subnacionales.

b. Problemática

Uno de los aspectos más importantes de la descentralización fiscal consiste en consolidar y robustecer el financiamiento de los gobiernos subnacionales para que puedan cumplir con las competencias y funciones que la Constitución Política y las leyes especiales les han encomendado. En ese sentido, la hoja de ruta de la sección de ingresos subnacionales busca establecer mecanismos que permitan incrementar los recursos directamente recaudados por los gobiernos subnacionales, a efectos de reducir su dependencia de las transferencias condicionadas del Gobierno Central, y así fortalecer su autonomía financiera y presupuestaria para la toma de decisiones.

Algunas de las principales limitaciones que afectan la capacidad de generación de ingresos propios de los gobiernos subnacionales son las siguientes:

- *Escasa o nula capacidad impositiva de los gobiernos regionales*

Los GR solo participan de la recaudación de impuestos nacionales, vía las transferencias del Gobierno Central, mediante las fuentes de financiamiento determinadas por el MEF. Según la legislación vigente, no están facultados para administrar y mucho menos definir ningún tipo de impuesto. Esto, a su vez, genera una dependencia marcada de las transferencias que les hace el GN vía recursos ordinarios, que según datos recientes representan más del 70% de las fuentes de financiación de los GR.

- *Baja capacidad impositiva subnacional – brechas verticales*

El esquema impositivo del país es sumamente centralizado. Los mayores montos de la recaudación recaen sobre el Gobierno Nacional. En particular, si bien los impuestos locales atribuidos a las municipalidades representan alrededor de un 7% de los ingresos municipales, equivalen solamente a un 2,5% del total de los ingresos tributarios del Gobierno Central, lo que revela una gran disparidad vertical en lo relativo a las capacidades de recaudación tributaria. En otras palabras, por cada 100 soles que recauda el GC, los GL solamente recaudan poco más de 2 soles.

CUADRO Nº 21. IMPUESTOS LOCALES CON RESPECTO A LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GC (%)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|
| Impuestos municipales | 2,2% | 2,2% | 1,7% | 2,2% | 2,5% |

Fuente: Bases de datos DGPP-MEF y BCRP.

- *Dificultades para controlar la evasión impositiva municipal*

Una adecuada administración de tributos en el nivel local no solo requiere recursos humanos comprometidos con sus funciones, sino también inversiones en una serie de sistemas de apoyo que faciliten el cumplimiento de actividades de recaudación y fiscalización tributaria. Por ejemplo, la correcta aplicación del Impuesto Predial supone la preexistencia de un sistema de catastro actualizado, así como de predios debidamente legalizados. Como consecuencia de estos y otros factores, como se menciona más adelante, poco menos de un 40% de las municipalidades (mayormente rurales) no registran recaudación proveniente de dicho impuesto.

- *Desactualización del valor de las tasas*

Las normas establecidas para la fijación del valor de las tasas por servicios prestados a la ciudadanía señalan que éstas deben reflejar el costo de la prestación de tales servicios. Ello se refleja en normativas emitidas por la PCM y, más recientemente, mediante el D.S. Nº 064-2010-PCM se ha aprobado una metodología de costeo de tasas por procedimientos administrativos y servicios exclusivos que prestan las entidades públicas (que se reflejan en el Texto Único de Procedimientos Administrativos), cuyo proceso de implantación abarca desde inicios de 2011 hasta finales de 2012. Hasta el momento, sin embargo, en el país no se aplica una metodología de costos uniforme que sirva para determinar los valores cobrados por esos servicios. Aún más: muchos municipios, especialmente en las zonas rurales, no cuentan con su Texto Único de Procedimientos Administrativos actualizado, no solo a causa del tema de las tasas sino además por la definición de los servicios que se prestan.

c. Propuestas consensuadas

i. Mecanismos de fortalecimiento, mejoras en la capacidad recaudatoria y la autonomía fiscal

- *Promover la creación de una entidad encargada de elaborar un “Catastro a Nivel Nacional” y ponerlo a disposición de los GL y GR*

Al igual que muchas otras ciudades del mundo, las ciudades peruanas se ven obligadas a enfrentar un crecimiento poblacional acelerado, que en el Perú alcanza una tasa promedio de crecimiento por año de 2,1% en las áreas urbanas y de 0,01% en las áreas rurales¹⁴. La necesidad de contar con un catastro surge debido a que el crecimiento de las ciudades trae consigo la tugurización de los principales centros urbanos, el encarecimiento de las viviendas, la especulación de la tierra, así como problemas en la provisión de los principales servicios básicos, entre otros.

Uno de los principales problemas que tienen que enfrentar las municipalidades del país en la recaudación de los impuestos y la distribución de los costos reales de los servicios, son los altos costos de elaboración y mantenimiento del catastro. De acuerdo con el Estudio Nacional sobre los Arbitrios Municipales en el Perú, realizado por la GIZ, de un total de 71 municipalidades, el 43% señaló que la falta de actualización del catastro es un problema serio.

En efecto, el catastro es un importante instrumento de gestión territorial para los gobiernos locales, dado que provee toda la información vinculada al predio, las licencias de funcionamiento, la distribución del costo

14 INEI. Censo de población 2007.

de barrido de calles, la cercanía a parques y jardines, así como el tamaño y uso del predio. Sin un catastro adecuadamente manejado y actualizado, la recaudación en los gobiernos locales se hace inviable.

La propuesta consensuada de la CMDF es que se promueva la creación de una entidad encargada de elaborar un catastro a nivel nacional, y que se ponga a disposición de los gobiernos subnacionales el catastro que ésta elabore.

Puesto que su implementación y mantenimiento generaría costos, la propuesta es evaluar si el desarrollo de sus funciones puede estar a cargo de un ente nacional sostenido mediante la contribución de las municipalidades con el aporte de un porcentaje de los recursos del Impuesto Predial, FONCOMUN o un pago por el servicio recibido. Como resultado de la constitución de un ente catastral, se prevé una reducción de costos y un mantenimiento actualizado de la base catastral, para lo cual las municipalidades deberán alcanzar información sobre los cambios que se efectúen dentro de su jurisdicción. La materialización de la propuesta en este aspecto, dependería de la presentación de un proyecto de ley.

- *Fortalecer las oficinas de rentas y/o SATs mediante programas de incentivos, capacitación y asistencia*

A lo largo de los últimos años se ha hecho evidente que las municipalidades de todo el país tienen problemas en la recaudación y gestión de sus recursos. Asimismo, los gobiernos locales tienen una limitada capacidad financiera, y muchos de ellos no brindan una adecuada prestación de servicios.

En este sentido, una de las propuestas consensuadas de la Comisión es que, en efecto, en un corto plazo se siga reforzando los programas que impulse el Gobierno Central en temas de incentivos, capacitación y asistencia técnica, con el objeto de establecer las condiciones que contribuyan al crecimiento y desarrollo sostenible de la economía local, incentivando a las municipalidades a incrementar su recaudación y la cobranza por la prestación de los servicios que ofrecen.

Asimismo, la Comisión considera necesario fortalecer las oficinas de rentas y/o SATs mediante programas de capacitación y asistencia llevados a cabo por la SUNAT —tomando en cuenta la heterogeneidad municipal—, que ayuden a instituir el compromiso de un equipo comprometido con la función recaudadora, y que además transmitan la experiencia en materia de fiscalización, funcionamiento y operaciones de administración tributaria, optimización de procesos, rendición de cuentas y cobranza de tributos.

- *Reforzamiento de la relación prestación/beneficio y promoción de una conciencia tributaria entre la población*

La manera más adecuada de hacer frente a la evasión tributaria es promover la conciencia tributaria entre la población. Esta conciencia tributaria es la voluntad del ciudadano de cumplir con sus obligaciones tributarias debido a que entiende que la tributación financia acciones que benefician a la sociedad en su conjunto y a sí mismo.

Se plantea en primer término que las municipalidades incrementen su recaudación y mejoren la calidad del servicio en forma tal que resulte visible para el poblador y éste se sienta motivado a tributar en retribución del servicio recibido. La otra es que se realicen programas de sensibilización de la población, enmarcados en una política nacional de concientización en el pago de tributos.

La política de concientización tendría incidencia en el sector educación, donde los niños aprenden desde el colegio la importancia que tiene la recaudación de los tributos, sus tipos, y su inversión en beneficio de la sociedad, las clases de tributos y quiénes tienen que pagarlos, así como el daño que ocasiona a la economía del país la evasión tributaria, las infracciones tributarias y las sanciones establecidas para castigarla.

- *Facultar a las municipalidades distritales para que puedan delegar en las municipalidades provinciales sus atribuciones inherentes a la administración tributaria*

Uno de los problemas que se ven obligados a afrontar los gobiernos locales distritales (fundamentalmente los

del interior del país) es el alto costo, en función a sus escasos recursos, de los procedimientos de fiscalización, acotación y recaudación tributaria; así como la necesidad de contar con personal especializado dedicado a dicha función. Esta situación, sumada a la carencia de un soporte logístico adecuado, genera una baja o nula recaudación tributaria.

Con el objeto de superar estas deficiencias, la Comisión ha determinado que debería permitirse que las municipalidades distritales deleguen en la municipalidad provincial —en los casos que lo consideren pertinente— las funciones inherentes a la gestión tributaria, para lo cual deberán suscribir los convenios correspondientes.

Esto permitirá disminuir costos (economía de escala), uniformizar criterios tributarios y obtener ingresos para los gobiernos locales. Para la implementación de tal medida se requiere efectuar las reformas normativas (Código Tributario y Ley Orgánica de Municipalidades) que permitan a las municipalidades distritales llevar a cabo dicha delegación, así como a las provinciales asumir tales funciones.

- *Fortalecer los esquemas de prestación de servicios en zonas rurales*

Dada la escasa participación de los agentes económicos en las zonas del ámbito rural, los gobiernos locales deberían promover actividades que les permitan suplir las deficiencias o en su defecto poner en práctica modelos tributarios adecuados a la realidad socioeconómica, cultural y a la idiosincrasia local, con el objeto de permitir el financiamiento de la gestión del gobierno local, generar una mayor recaudación y promover una conciencia tributaria.

La presente propuesta busca fortalecer **los esquemas de pago de tributos por prestación de servicios** en los casos en que se consideren aplicables. El Art 32º del Código Tributario, D.S. Nº 135 -99-EF, establece que para el caso de los impuestos municipales los ciudadanos pueden en algunos casos efectuar el pago en especies. No ha sido regulada, sin embargo, la forma de prestación de servicios en zonas rurales, que permitiría generar una conciencia tributaria en estas zonas, debido a que se trata de un esquema que se adapta a la cultura del hombre andino, que tiene muy arraigado el concepto de apoyo comunal y trabajo comunitario.

Por otro lado, se busca promover **la modalidad de servicios no exclusivos** en los lugares donde la inversión privada no se desarrolle y donde la municipalidad pueda intervenir brindando este servicio en respuesta a una necesidad del mercado. Los tipos de servicios que pueden brindar las municipalidades, y recibir el pago correspondiente por éstos, son: servicio de transporte de carga, arrendamiento del local municipal y otros servicios temporales que el municipio crea conveniente instaurar a fin de promover la actividad económica en la localidad.

- *Delegación de las funciones de administración tributaria a mancomunidades municipales*

Según establece el Art. 2º de la Ley de Mancomunidad Municipal, las mancomunidades son el acuerdo voluntario de dos o más municipalidades —colindantes o no— que se unen para la prestación conjunta de servicios y la ejecución de obras, promoviendo el desarrollo local, la participación ciudadana y el mejoramiento de la calidad de los servicios que brindan al ciudadano.

Las mancomunidades municipales son un mecanismo que aglomera a diversas municipalidades con intereses comunes —entre ellos el referido a la mejora de la recaudación de tributos—. En ese sentido, debe evaluarse la posibilidad y los mecanismos que permitan a los gobiernos locales mancomunarse para organizar la prestación de servicios tributarios, lo cual permitirá uniformizar los criterios tributarios locales, aminorar los costos del servicio y mejorar la recaudación.

ii. Reevaluación de los criterios que guían el establecimiento de los siguientes tributos municipales

- *Impuesto Predial: evaluar los criterios mediante los cuales se realiza la actualización del valor de los predios*

El Impuesto Predial —que grava el valor de los predios urbanos y rústicos— es administrado por las

municipalidades distritales; su monto es determinado aplicando la tasa impositiva progresiva acumulativa sobre la base imponible, constituida por el valor total de los predios del contribuyente. Durante el período de 2001 a 2009, el impuesto predial creció en un 119% y pese a que su participación ha ido cayendo respecto a otros impuestos, representa el impuesto que produce mayor recaudación a nivel nacional. Para el año 2009, recaudó un aproximado de S/.675 818 847, que representa el 36% del total de tributos predeterminados.

Según estudios realizados por la GIZ¹⁵ en diferentes departamentos del Perú, se ha podido evidenciar ciertas dificultades vinculadas a la recaudación del citado impuesto. Los estudios mostraron, que en las 99 municipalidades provinciales y 267 distritales que fueron entrevistadas, uno de los principales problemas relacionados con el Impuesto Predial, además del marco normativo, es la falta de relación de los valores comerciales con los que establece el Ministerio de Vivienda y Construcción¹⁶.

Al respecto, 32 de las 99 municipalidades provinciales y 41 de las 267 distritales encuestadas, señalaron tener esta misma dificultad, además de reportar problemas relacionados con la actualización del catastro (34 municipalidades en total) y de cultura tributaria (40 municipalidades distritales).

Podemos observar en el cuadro N° 22 que en el año 2007, el 38,6% de 1832 municipalidades tiene una recaudación nula y el 23% recauda menos de S/. 5000, lo cual pone en evidencia los problemas que vienen afectando a este tributo.

La propuesta consensuada de la Comisión es que, en efecto, se establezcan criterios de actualización del valor predial más ajustados a la realidad. Un criterio podría ser la actualización de la base imponible **de acuerdo al valor real de mercado del predio**, monto que sería el tope máximo, que podría ser disminuido a discreción de la autoridad local para incentivar el pago.

Cuadro N° 22. Estructura del impuesto predial por rango de recaudación (2007)

| Rango de recaudación anual (En Nuevos Soles) | N° de GL | % | Recaudación del Impuesto Predial | Recaudación municipal promedio |
|--|-------------|------------|-------------------------------------|-----------------------------------|
| Más de 5 000 000 | 23 | 1,3 | 303 599 867 | 13 199 994 |
| 1 000 001 – 5 000 000 | 68 | 3,7 | 162 167 689 | 2 384 819 |
| 100 001 – 1 000 000 | 214 | 11,7 | 73 940 553 | 345 517 |
| 5 001 - 100 000 | 392 | 21,4 | 11 506 498 | 29 353 |
| S/. 1 - S/. 5 000 | 427 | 23,3 | 626 656 | 1 468 |
| S/. 0,0 | 708 | 38,6 | 0 | 0 |
| TOTAL | 1832 | 100 | 551 841 262 | |

Fuente: Cooperación Alemana al Desarrollo - GIZ (2009). "La recaudación tributaria en las municipalidades del Perú". Lima. Documento sin publicar.

Otro criterio que sería importante evaluar es la posibilidad de que los valores arancelarios, así como los valores unitarios oficiales de edificación correspondientes a cada año, puedan ser elaborados y aprobados por los GR en función de los valores que correspondan a su respectiva jurisdicción. Para tal efecto, el GN tendría que transferir dichas funciones a los GR. Asimismo, se podría establecer otros criterios que resulten más equitativos, pero que

15 Estimaciones del monto del Impuesto Predial según categorías para municipalidades distritales y provinciales.

16 Hasta antes de su absorción por el Ministerio de Vivienda y Construcción, el Consejo Nacional de Tasaciones (CONATA) era la entidad encargada de establecer los valores arancelarios de los terrenos. El CONATA mantenía dos tablas de aranceles paralelas: una para tasar a valor de mercado de las construcciones y los terrenos, y otra para castigar los valores. En los años 2005 y 2006 se presentaron problemas en la fecha de publicación de las tablas, generando controversias respecto a su aplicación, debido a la duplicidad de criterios, además de aumentar la carga procesal de reclamaciones, todo ello podría tener incidencia en el pago de tributos.

no generen en el contribuyente una sobrecarga que impida la percepción del tributo. Para los términos de la propuesta, el importe mínimo a pagar en ningún caso debería ser inferior al 1% de la UIT vigente al 1 de enero del año al cual corresponde la obligación tributaria.

- *Impuesto a la Alcabala: evaluar la redefinición de la base imponible del valor del terreno y la reducción del tramo inafecto de 10 UIT*

La Ley de Tributación Municipal (D.L. N° 776) señala que el Impuesto de Alcabala grava las transferencias de propiedad de bienes inmuebles urbanos o rústicos a título oneroso o gratuito, cualquiera que sea su forma o modalidad, inclusive las ventas con reserva de dominio¹⁷. El pago de la alcabala se lleva a cabo a más tardar el último día hábil del mes siguiente a la fecha en que se ha efectuado la transferencia. La recaudación y administración del impuesto, que forma parte de los ingresos municipales, está a cargo de las municipalidades distritales. Las municipalidad provinciales están obligadas a transferir un porcentaje de lo recaudado a la municipalidad distrital, donde tengan constituido un Fondo de Inversión Municipal, como es el caso de Lima y otras municipalidades provinciales¹⁸.

En términos de recaudación, el Impuesto de Alcabala ha experimentado un importante crecimiento durante los últimos años. En el 2009 alcanzó un crecimiento de 14,6% respecto al 2007, y ocupó el segundo lugar en importancia entre los ingresos tributarios recaudados por las municipalidades del país. Sin embargo, se ha determinado que esta recaudación representa apenas el 45% de su potencial real, pues el 55% restante corresponde al impuesto no aplicado por el tramo inafecto de la base imponible, equivalente a 10 UIT¹⁹.

Como se puede observar en el cuadro N° 23, sobre la base de un análisis realizado en 17 ciudades del país²⁰, la inafectación del tramo de las primeras 10 UIT en la base del imponible tiene un impacto importante en la recaudación del impuesto. De eliminarse este tramo, la recaudación se incrementaría en un 55%.

Cuadro N° 23. Recaudación del impuesto de la Alcabala (Tramos)

| Concepto | Monto del Impuesto calculado | Estructura (%) |
|-------------------------------------|------------------------------|----------------|
| Impuesto afecto | 23 215 393 | 67,2% |
| Impuesto inafecto | 11 350 657 | 32,8% |
| - Por base Imponible hasta 10 UIT | 4 394 422 | 12,7% |
| - Por base Imponible más de 10 UIT | 6 956 235 | 20,1% |
| Total potencial del impuesto | 34 566 050 | 100% |

Fuente: Cooperación Alemana al Desarrollo - GIZ (2009). "Impuesto a la Alcabala. Proyecto de Ley modificatoria de los Artículos 22º, 24º, 25º, 26º y 29º de la Ley de Tributación Municipal". Lima. Documento sin publicar.

En lo que respecta a la valorización del terreno, existe un vacío respecto al valor del mismo, ya que por lo general los contratos de compraventa de inmuebles no desagregan cual es el valor del terreno y cuál el de la fábrica, lo cual genera conflictos —fundamentalmente en los casos de la primera venta— debido a que la fábrica en estos casos está exonerada del impuesto.

17 Se entiende por reserva de dominio en transacciones entre comprador y vendedor, la conservación de la propiedad de los bienes vendidos hasta el pago total del precio, siempre que se haya convenido expresamente una cláusula de reserva de dominio en el contrato de compraventa respectivo.

18 D.S. N° 156-2004-EF. Art. 29º. La municipalidad provincial recaudará el tributo, y transferirá el 50% de lo recaudado a la municipalidad distrital donde se ubique el predio motivo de la transferencia; el 50% restante se destinará al Fondo de Inversión.

19 GIZ. "El impuesto de la alcabala en el Perú". GIZ, 2009. Documento sin publicar.

20 Impuesto de Alcabala. "Proyecto de Ley modificatorio de los Artículos 22º, 24º, 25º, 26º y 29º de la Ley de Tributación Municipal". Lima, 2009. SAT Lima.

En consecuencia, la propuesta consensuada de la Comisión radica en evaluar la redefinición de la base del imponible al valor del terreno y la reducción del tramo inafecto de 10 UIT. En el caso de la primera venta del inmueble a cargo de las empresas constructoras, se podría precisar la forma de valorizar el terreno, tomando como referencia el D.S. N° 29-94-EF —que reglamenta la aplicación del Impuesto General a las Ventas— en el cual el valor del terreno representa el 50% del valor total de la transferencia del inmueble. Respecto al tramo inafecto, la propuesta es evaluar: (i) la eliminación del tramo inafecto; (ii) reducir ese tramo en un 50%; y/o (iii) proponer un tramo inferior al 8%, que es la media (de subvención) establecida para los programas sociales como Techo Propio, por ejemplo.

- **Impuesto al Patrimonio Vehicular: evaluar la aplicación del impuesto a todo el parque automotor**

El Impuesto al Patrimonio Vehicular es un tributo de periodicidad anual que grava la propiedad de determinados vehículos con una antigüedad no mayor de tres (3) años, contados desde su primera inscripción en el Registro de Propiedad Vehicular, precisando que dicho plazo se computa a partir de la primera inscripción en el Registro de Propiedad Vehicular. Según la normatividad vigente, los vehículos afectos son los vehículos automóviles, camionetas y *station wagon*. La tasa del impuesto es de 1% sobre el valor del vehículo y las encargadas del cobro son las municipalidades provinciales.

El rendimiento del Impuesto al Patrimonio Vehicular representa el 0,7% de la recaudación del total de los impuestos municipales. Asimismo, la recaudación se aglutina en el área urbana, que representa el 91,2% del total de la recaudación (concentrada en Lima Metropolitana, que cuenta con el 45% del parque automotor); el 10,8% restante corresponde al área rural. La causa principal del escaso rendimiento del impuesto es la limitada base tributaria que afecta el impuesto, pues solo grava al 5,3% del parque automotor (132 645 vehículos del total de un parque automotor²¹ de 2 508 005), estando inafecto el 94,7%, situación que es un caso único en el mundo. La ampliación de la base imponible permitiría a las municipales cubrir sus propias necesidades, además de cumplir con sus competencias y responsabilidades relativas al cuidado y mantenimiento de las vías de transporte.

Por otro lado, como se puede observar en el cuadro N° 24, en el país circulan 2 500 005 vehículos, de los cuales 64 987 son vehículos menores que representan un 25,8% del total. Asimismo, el 86,9% de los vehículos que circulan en la selva son vehículos menores (motos, trimotos). En el caso de las localidades de la costa, la situación es inversa pues los vehículos mayores (automóviles, camionetas, camiones, buses y otros) representan el 81,6% del total del parque automotor de la zona. Esta distribución geográfica de los diferentes tipos de vehículos explica la razón por la cual la recaudación del Impuesto al Patrimonio Vehicular —tal como está diseñado actualmente— es mínima, y debería ser reevaluada.

Cuadro N° 24. Estructura del parque automotor según región natural

| Región natural | Parque automotor | Vehículos mayores | % Mayores | Vehículos menores | % Menores |
|----------------|------------------|-------------------|-----------|-------------------|-----------|
| Selva | 230 995 | 30 294 | 13,1 | 200 701 | 86,9 |
| Costa | 1 641 662 | 1 338 960 | 81,6 | 302 702 | 18,4 |
| Sierra | 434 406 | 315 734 | 72,7 | 118 672 | 27,3 |
| No se precisa | 200 942 | 175 030 | 87,1 | 25 912 | 12,9 |
| Total | 2 508 005 | 1 860 018 | | 647 987 | |

Fuente: GIZ. “El Impuesto al Patrimonio Vehicular en el Perú”. Lima, 2009. Documento sin publicar.

En consecuencia, la propuesta consensuada de la Comisión es que se evalúe la posibilidad de gravar con este impuesto a todo el parque automotor, incluyendo a los vehículos menores, y que se convierta en permanente la afectación mediante un sistema de incorporación por etapas de 3 a 5 años, conforme al año de fabricación. Las

21 La estructura del parque automotor considera: automóviles, *station wagon*, camiones, camionetas, ómnibus, remolcadores, vehículos automotores mecanizados.

municipalidades distritales administrarían el impuesto sobre los vehículos menores, puesto que el transporte de vehículos menores es competencia del nivel distrital, haciéndolas de esta manera partícipes de la administración y beneficiarias del impuesto que grava a estos vehículos.

Cuadro N° 25. Cuadro resumen de las principales características con las que debe contar el impuesto al patrimonio vehicular

| | |
|--|--|
| Alcance del impuesto | <ul style="list-style-type: none"> • Aplicación del impuesto a todos los vehículos automotores, en forma permanente, sin limitación por razones de antigüedad del vehículo. • Esta medida afectaría al 6,8% de la población del país que es propietaria de vehículos mayores y a un 2,4% adicional que es propietaria de vehículos menores (motos y trimotos), que en conjunto tienen mejor capacidad económica. |
| Administración y destino del impuesto | <ul style="list-style-type: none"> • Las municipalidades provinciales en lo que atañe a los vehículos mayores y las municipalidades distritales a los vehículos menores. • El rendimiento del impuesto se destinará preferentemente a las actividades de señalización, semaforización y al mantenimiento de la infraestructura vial, así como a la amortización de obligaciones contraídas para desarrollar la infraestructura vial. |
| Tasas impositivas para vehículos mayores y menores | <ul style="list-style-type: none"> • Se mantiene la tasa del 1% sobre el valor del vehículo, que se depreciará anualmente en un 10%, sin que en ningún caso la base imponible sea menor al 20% del valor de mercado del vehículo. • Los vehículos menores tendrán una tasa entre 1% y 1,5% de la UIT. |
| Casos de inexigibilidad del impuesto | <ul style="list-style-type: none"> • El impuesto no será inexigible cuando se hubiera producido la destrucción, siniestro o cualquier hecho que disminuya el valor del vehículo afecto en más del 50%, o cuando los vehículos hubiesen sido objeto de robo. |

Fuente: GIZ. “El Impuesto al Patrimonio Vehicular en el Perú”. Lima, 2009. Documento sin publicar.

- *Arbitrios municipales: evaluar la incorporación de un concepto colectivo en los arbitrios de limpieza pública, parques y jardines, y serenazgo*

De acuerdo con el Código Tributario, los arbitrios son tasas que se pagan por la prestación de un servicio público individualizado en el contribuyente, como son los servicios de: limpieza pública (barrido de calles y recojo domiciliario de residuos sólidos), implementación y mantenimiento de áreas verdes, y serenazgo. En conjunto, los arbitrios constituyen uno de los ingresos propios más importantes entre los que recaudan las municipalidades en sus jurisdicciones; en el 2009 estos tres arbitrios representaron el 18% del total de sus ingresos propios. La mayor recaudación de arbitrios se da en las zonas urbanas, donde estos servicios tienen una mayor demanda.

La recaudación de los arbitrios ha mostrado una tendencia irregular y una caída en la recaudación en el 2006. Uno de los factores que explican esta caída y que constituye uno de los principales problemas de los arbitrios, es la incongruencia normativa generada por el Código Tributario. Por un lado, dicha norma establece que la tasa es un tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente, mientras que por otro lado gran parte de estos servicios son prestados de manera colectiva. Esta falta de uniformidad de criterios en la determinación del costo global, se agrava con los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional en sentencias emitidas sobre esta materia, lo que obliga a los gobiernos locales a subvencionar parte de los mismos, afectando sus economías, lo que se agrava en razón del alto índice de morosidad existente.

Sobre la base del Proyecto de Ley N° 1888/2007–GL, texto aprobado en primera votación en el Congreso de la República —por lo tanto, pendiente de una segunda votación—, y según lo acordado por la CMDF, la propuesta para el tema de los arbitrios sería evaluar la conveniencia de definir los criterios colectivos de éstos (serenazgo, recojo de basura, parques y jardines), que deberían tener tasas que se establezcan y cobren contra la prestación por los servicios públicos de interés, beneficio individual y colectivo que preste la municipalidad a la comunidad.

Para determinar el monto del arbitrio, se podría ponderar y aplicar los criterios de uso, tamaño y ubicación del predio de los contribuyentes gravados. En caso de que existieran razones socioeconómicas y de equidad social, debidamente justificadas, se podría aplicar el subsidio cruzado redistribuyendo razonablemente la carga tributaria, sin que ésta sea mayor al 40% del monto del arbitrio inicial, que corrige el impacto económico en las familias de bajos recursos que causan las sentencias del Tribunal Constitucional. Por razones de transparencia, en el anexo relativo a las ordenanzas que aprueban los arbitrios debe detallarse el tipo, la modalidad, el ámbito, los recursos y costos del servicio público a prestarse, además de especificarse los procedimientos de distribución del costo de los servicios entre los vecinos, así como el número de predios considerados para tal fin.

iii. Generar un espacio fiscal para los gobiernos regionales

La principal fuente de financiación de los GR está constituida por las transferencias del Gobierno Central, lo cual es comprensible en un proceso inicial, pero que puede poner en peligro las oportunidades que ofrece la descentralización. Por esta razón se debería avanzar hacia un proceso de financiación menos dependiente de las transferencias, que por no estar relacionadas con leyes específicas están sujetadas a cierta discrecionalidad del Gobierno Nacional, lo que resta predictibilidad a los recursos de los GR.

En ese sentido, la propuesta consensuada de la Comisión radica en la conveniencia de generar un espacio fiscal para los gobiernos regionales, el cual en teoría es entendido como el ámbito de ingresos tributarios en el cual los gobiernos subnacionales cuentan con un rendimiento de algunas figuras tributarias, además de establecer competencias normativas y de gestión sobre las mismas²². La Comisión considera que el espacio fiscal es un punto importante en el proceso de descentralización, porque conduciría eventualmente a asegurar un nivel de autonomía a las regiones. Existe consenso en el hecho de que el espacio fiscal debe generarse, quedando pendiente la discusión, el debate y la definición de sus características y alcances.

d. Propuestas con consenso parcial

i. Modificar la Ley de Cobranza Coactiva, eliminando la figura de la revisión judicial para el pago de impuestos

Algunos procedimientos de la cobranza coactiva se ven limitadas por las disposiciones que regulan la Ley de Cobranza Coactiva. Por ejemplo, la interposición del recurso de revisión judicial que paraliza el proceso de cobranza coactiva y libera los bienes que hubieran sido materia de medidas cautelares. De esta forma se dilata la acción de cobranza, dando lugar al hecho de que en muchos casos el contribuyente transfiera sus bienes, con el fin de impedir una acción de cobranza posterior. Por otro lado, cuando el recurso de revisión es interpuesto ante el Poder Judicial para su análisis y revisión, mayoritariamente (aproximadamente el 95%) son declarados inadmisibles debido a causas meramente formales, causando retrasos cuando podrían solucionarse por vía coactiva. Al respecto, la propuesta es modificar la Ley de Cobranza Coactiva, eliminando la figura de la revisión judicial para el pago de los impuestos (entre otros) y perfeccionar el marco normativo referente a la recaudación municipal.

ii. Creación del impuesto a las sobreganancias mineras

Desde el año 2005, las empresas mineras vienen obteniendo ganancias inesperadas debido al incremento de los precios de los minerales. Entre los años 1985 y 2004, el promedio del precio del cobre fue de 110,35 centavos de dólar, y 380,22 dólares la onza para el oro. En la actualidad, el promedio de los precios del cobre y el oro entre enero y septiembre del 2010, es el triple del promedio que tuvieron los precios más altos en el período aludido. Como consecuencia de esta bonanza, las utilidades netas obtenidas por las empresas mineras entre los años

22 Véase PCM-AECID, "La Descentralización en el Perú, una revolución en democracia. Lineamientos para un modelo de articulación de sus dimensiones generales. Política, administrativa, fiscal y económica." 2009, pág. 61.

2005 y 2009 han sumado unos 26 221 millones de dólares americanos; es decir, ganaron en promedio 5244 millones de dólares por año²³. De acuerdo con el Proyecto de Ley N° 4443/200–CR, presentado por la congresista Gloria Ramos, las ganancias extraordinarias obtenidas en este período por las empresas mineras formales en el Perú alcanzaron los 17 292 millones de dólares, lo cual representa un promedio de 3458 millones de dólares por año.

En ese sentido, considerando las grandes necesidades que ostentan varias zonas del país debido a la pobreza y considerando además que estas ganancias de las empresas mineras son “inesperadas”, las propuestas de quienes están a favor de que exista una transferencia de las ganancias extraordinarias de la minería al Estado, es que esta transferencia podría ser vía: (i) aumentar el porcentaje del Impuesto a la Renta, como es el caso de Australia; (ii) aumentar el nivel de regalías mineras, incrementando el porcentaje aplicado, por ejemplo, sobre las ventas o la llamada utilidad operativa imponible por tramos de contenido fino de la producción, como es el caso de Chile; (iii) crear el impuesto a las sobreganancias mineras.

De las tres metodologías de transferencia que se vienen discutiendo, la propuesta del área temática de ingresos es que se cree el impuesto a las sobreganancias mineras, que grave las utilidades extraordinarias de las empresas mineras en períodos en los que el precio del mineral sea alto, proponiéndose que el impuesto esté vinculado al producto y no a la renta, ya que de esta manera se evitaría que se trate de disminuir el monto a pagar mediante una recarga de los gastos. La creación de este impuesto permitiría llevar a cabo un cobro más directo de las utilidades inesperadas de las empresas mineras, puesto que es un tributo que nacería por el mandato expreso de una ley.

No obstante, se reconoce que existen argumentos en contra de esta propuesta que plantean que el cobro de este adicional en las ganancias extraordinarias, significaría reducir la competitividad y las ganancias, lo que desincentivaría la inversión. Otra postura radica en que el país ya viene beneficiándose de estas ganancias, vía el Impuesto a la Renta de primera categoría; no obstante, valdría la pena poner de relieve que este impuesto viene siendo cobrado en varios países del mundo y sería cobrado únicamente en períodos de alza del precio de los minerales. Asimismo, no desincentiva la inversión, puesto que el mismo iría dirigido a la inversión ya existente, la misma que habría generado utilidades muy por encima de las esperadas, y afectaría solamente a un porcentaje de estas últimas.

En lo que atañe la postura favorable al incremento del Impuesto a la Renta, no se percibiría la totalidad de las ganancias y, sobre la base de estimados realizados por Humberto Campodónico, solo se percibiría el 30% de la gravación²⁴.

Se espera que como resultado de la implementación de esta propuesta, el Estado aumente sus ingresos tributarios y el presupuesto público, para dedicarlos a la mejora de la educación, la salud, la promoción de las innovaciones tecnológicas, los proyectos productivos y otras inversiones orientadas al desarrollo sostenible del país. Asimismo, es importante indicar que el impuesto serviría como un mecanismo de estabilización económica e inclusión social, ya que permitiría contar con los recursos necesarios para atender a las localidades que carecen de canon.

e. Propuestas institucionales

i. Primera propuesta: crear el impuesto a la plusvalía urbana

La plusvalía urbana es el cobro al valor del suelo y espacio aéreo agregado por acciones de la comunidad, ya sea por el sector privado o el gobierno a través de normas o infraestructura. La plusvalía urbana es un valor producido por el esfuerzo de la comunidad; por ello no solo debería beneficiar a los propietarios e inversores

23 Foro: Impuesto a las Ganancias Extraordinarias de la Minería. Congreso de la Republica. Lima, 15 de nov. 2010.

24 Humberto Campodónico: “La súper alza de los metales y el impuesto a las ganancias extraordinarias.” *La República*, Lima, 13 de abril de 2006.

inmobiliarios, sino también a la sociedad en su conjunto. El anteproyecto de Ley General de Ordenamiento Territorial, que viene siendo trabajado por una Comisión del MINAM, define la plusvalía en estos términos: el aumento en los precios del suelo, a causa de obras (actuaciones urbanísticas) o actos administrativos (acciones urbanísticas) realizados por el Estado, derivado de la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial o de las normas que lo desarrollen.

En la actualidad, la figura de la plusvalía no existe en el sistema tributario peruano. Solo existe la iniciativa de un anteproyecto que viene trabajando el Ministerio del Ambiente y el Proyecto de Ley N° 3380, Art. 3º, donde se cita el impuesto pero no se desarrolla. La propuesta institucional desarrollada por el AMPE (que integra la comisión de CMDF), consiste en la generación del impuesto, la misma que debería ser desarrollada y reglamentada por una ley específica.

Sin dejar de tomar en cuenta la experiencia del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana de España, para el caso peruano la plusvalía urbana podría inspirarse en la experiencia colombiana, donde la acción urbanística de participación en la plusvalía es ejercida por las autoridades municipales de acuerdo con tres criterios creadores de valorización referidos a: (i) la incorporación de áreas de expansión urbana; (ii) el cambio de uso del terreno; y (iii) el mejoramiento de los suelos. Para el cambio del uso del terreno, se establece el precio comercial por m² de los inmuebles, para luego realizar el avalúo de los predios; para el caso de los mejoramientos de suelo, el avalúo se realiza sobre m² antes de la acción urbanística. Los fondos que se recauden por concepto de plusvalía podrían ser destinados al desarrollo urbano de la jurisdicción que los percibe, de acuerdo a las prioridades establecidas por el gobierno local²⁵.

Asimismo, considerando el caso peruano, el rango de la participación municipal sobre la plusvalía podría oscilar entre el 30% y el 50% del mayor valor del m², dependiendo de las características socioeconómicas de la zona; la tasa de participación podría variar tomando en consideración sus calidades urbanísticas y las condiciones socioeconómicas de los hogares propietarios de los inmuebles.

f. Temas en agenda pendiente

i. Propiciar el debate de las características del espacio fiscal regional

En las propuestas consensuadas, se señaló que existe la necesidad de generar un espacio fiscal regional que conduzca a los gobiernos regionales a cierto nivel de autonomía financiera, y que permita dar continuidad al proceso de descentralización fiscal. En este acápite, el acuerdo de la CMDF es dejar como agenda pendiente la generación del escenario en el cual se discuta y propicie el debate relativo a cómo sería el espacio fiscal regional. Queda abierta la discusión sobre los términos y mecanismos de la metodología más idónea para implantar los espacios fiscales en las regiones, que conduzcan a su definición en el mediano y largo plazo, y que tomen en cuenta los mecanismos de control de la gestión presupuestaria respecto a la utilización más eficiente de los recursos directamente recaudados.

Las características del espacio fiscal en las regiones, aunque hasta el momento no han sido consensuadas y requieren un mayor espacio de discusión, se detallan en el cuadro N° 26.

25 Construcción o mejoramiento de infraestructuras viales, ejecución de proyectos, financiamiento de infraestructura vial, acciones urbanísticas, mantenimiento de patrimonio cultural, entre otros.

Cuadro N° 26. Principales lineamientos para establecer el espacio fiscal en las regiones

| | |
|---|---|
| Tributos propios | La región tendría la titularidad sobre estos impuestos, la capacidad normativa para crearlos, modificarlos o suprimirlos, y competencias para su gestión tributaria. Supondría el nivel más alto de autonomía financiera. |
| Recargos sobre tributos nacionales | Compartir la misma base tributaria por varios niveles de gobierno y que el nivel regional establezca una sobretasa sobre algunos impuestos nacionales. Al respecto, se evalúa la posibilidad de trasladar el ISC (a licores y cigarrillos). |
| Tributos cedidos | Ceder tributos de titularidad nacional a los gobiernos regionales, los mismos que tendrían competencias de gestión tributaria para administrarlos y determinadas competencias normativas sobre éstos. Esta modalidad constituye un alto grado de descentralización fiscal de tributos nacionales, donde el Gobierno Central solo retiene la titularidad del tributo y sus competencias normativas, más no las competencias de gestión de tributos, ni el usufructo de su rendimiento. |
| Tributos compartidos y participación territorializada de impuestos nacionales | Coparticipación de impuestos, donde los tributos sean de titularidad estatal y su rendimiento sea compartido entre el Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales que cuenten con determinadas competencias normativas y de gestión. Asimismo, los impuestos participados requieren de un criterio de territorialización de la recaudación, lo cual daría mayor autonomía a las regiones. |

Fuente: Elaboración propia.

ii. Creación de impuestos ambientales

Los tributos ambientales forman parte de un conjunto de políticas fiscales integrado por impuestos, tasas y contribuciones destinados a contribuir e incentivar la protección del medio ambiente. La base imponible de los impuestos ambientales consiste en gravar una unidad física de algún material que tenga impacto negativo — comprobado y específico— sobre el medio ambiente²⁶.

En el Perú se encuentran regulados ciertos instrumentos económicos tales como: (i) tasas varias del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINANPE; (ii) instrumentos de prevención y control tales como EIA (Evaluación de Impacto Ambiental), PAMA (Programa de Adecuación Medio Ambiental), EVAT (Evaluación Ambiental Territorial); (iii) pago por servicios ecosistémicos²⁷, además de otros estándares y multas por incumplimiento de normas ambientales²⁸. Sin embargo, no existe una normatividad específica en el tema de la tributación ambiental, ni una línea de base que analice los instrumentos ambientales aplicables en el Perú, así como sus posibles impactos en la sociedad.

De acuerdo con el estudio desarrollado por Tolmos²⁹, los impuestos más próximos y que podrían tener una implementación inmediata son: (i) una tarifa sobre el contenido de azufre en los combustibles; (ii) un sistema de devolución de depósito por baterías; (iii) un sistema de subsidios para neumáticos. En un plazo más largo, se podría implementar los siguientes instrumentos económicos: (i) un impuesto diferencial sobre la gasolina

26 Definición sobre la base del marco estadístico armonizado desarrollado en 1997 conjuntamente por Eurostat, la Comisión Europea, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) y la Agencia Internacional de la Energía (IEA).

27 Es una implementación reciente, en las micro-cuencas de Mishquiyacu, Rumiyacu y Almendra en el departamento de San Martín, el mismo que responde a una conciencia ambiental por parte de los pobladores por proteger las cuencas y las fuentes de agua de su localidad, en donde los ciudadanos aportan S/.1 mensual de recargo en la factura de agua de las Empresas prestadoras de Servicio – EPSs. Este tipo de esquema es un buen ejemplo de buenas prácticas en la protección de recursos naturales, por lo que debiera regularse su funcionamiento y hacerse extensivo a otras localidades del país.

28 Glave, Manuel. *Coordinación entre las políticas fiscal y ambiental en el Perú*. CEPAL - GIZ. Serie Medio Ambiente y Desarrollo 102. Santiago de Chile, p. 15, junio de 2005.

29 Tolmos, Raúl (2004). *Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe: el caso del Perú*. CEPAL, PNUD. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N°80. Santiago de Chile.

con plomo, respecto a la gasolina sin plomo; (ii) una estructura de tarifas diferenciales para el ingreso a parques nacionales y áreas protegidas; (iii) el requerimiento de reporte respecto a la liberación de contaminantes.

Por otro lado, diversos talleres descentralizados llevados a cabo en varios departamentos del Perú, así como el estudio de Manuel Glave proponen a su vez la implementación de ciertos instrumentos económicos tales como: (i) incentivos asociados al MDL (petróleo, forestal y pesquería); (ii) cobro por emisiones; (iii) tarifas por el ingreso en Áreas Naturales Protegidas ANPs; (iv) permisos transables.

Cuadro Nº 27. Posibles instrumentos económicos

| | |
|--|---|
| Incentivos asociados al MDL (petróleo, forestal y pesquería) | Reinyección de gas asociado en pozos de explotación. La venta de la reducción de emisiones o toneladas de CO2 mitigadas, se haría a cambio de un ingreso o CERs (petróleo). Creación de un mercado de servicios ambientales, incluyendo la venta de la reducción de emisiones de carbono en plantaciones forestales, mediante el MDL (forestal). Sustitución de diesel y residuales por gas natural y conversión de la tecnología directa de secado a la tecnología indirecta de secado al vapor. Dichas sustituciones se llevarían a cabo a cambio de un ingreso o CERs (pesquería). |
| Cobro por emisiones (modelo integral) (petróleo, industria, minería y pesquería) | <p>Establecer un límite máximo de emisiones de CO2 en estaciones de bombeo del oleoducto norperuano (petróleo). Establecer tarifas internacionales en forma progresiva; es decir, aplicar un 20% inicial e incrementarlo en 20% durante cuatro años (industria). Establecer un límite máximo permisible de emisiones (pesquería).</p> <p>El excedente del nivel máximo establecido pagaría una tasa de contaminación por cada tonelada emitida en exceso.</p> <p>Los ingresos obtenidos se orientarían a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fondo de protección de la biodiversidad, que podría ser manejado por las regiones (petróleo). - Programas de créditos blandos para la adquisición de nuevas tecnologías productivas más limpias y fondos de protección de la biodiversidad (industria y pesquería). - Fondo para la remediación de pasivos ambientales y programa de capacitación para funcionarios de sistemas de gestión pública (minería). |
| Tarifas en ANPs | Incrementar las tarifas de ingreso, de manera que el número de visitantes no exceda la capacidad de carga estimada de los parques y áreas protegidas. Adicionalmente, se pueden considerar tarifas diferenciadas, brindando descuentos especiales a los peruanos. |
| Permisos transables | Implementación de cuotas de pesca individuales transferibles para las especies destinadas a la industria de consumo humano indirecto, especialmente la anchoveta. Los ingresos recaudados (vía asignación de derechos) se orientarán tanto al fondo de protección de la biodiversidad marina y continental, como a la línea de créditos blandos. |

Fuente: Glave, Manuel. *Coordinación entre las políticas fiscal y ambiental en el Perú*. Págs. 57-58. Elaboración propia.

La agenda pendiente sostiene la conveniencia de que en el marco de una reforma tributaria, se analice la creación de este tipo de impuestos. La propuesta de creación de impuestos ambientales se encuentra en proceso de maduración, para lo cual se debe propiciar los espacios de discusión y debate con el objeto de poder desarrollar propuestas idóneas en materia de tributación ambiental, donde el Ministerio del Ambiente elabore mapas de valorización de recursos naturales, además de mapas que reflejen el costo que genera la degradación de los recursos naturales y su impacto en la economías.

3. Área temática de transferencias

a. Visión

Definición de un esquema predecible y equitativo de transferencias fiscales a los gobiernos subnacionales, para que se reduzcan las brechas verticales —aumentando la eficacia— y horizontales —reduciendo las disparidades— que existen en la actualidad.

b. Problemática

El Perú es un país centralizado espacial, económica y políticamente; una de las causas históricas más importantes de esta situación ha sido el centralismo del Estado (Gonzales de Olarte, 2004). El proceso de descentralización, y en particular la descentralización fiscal, parte de esta situación de “desequilibrio” y busca modificar las condiciones bajo las cuales se autorrefuerzan los centralismos económico, administrativo y, consecuentemente, el fiscal.

La descentralización fiscal implica definir, por un lado, la asignación de competencias y funciones entre los distintos niveles de gobierno, y por otro la asignación de fuentes de financiamiento que permitan contar con los recursos necesarios para cubrir los costos que involucran (Casas, 2009). Esta asignación es producto de la idea compartida según la cual la descentralización del gasto público y de los ingresos (tributarios y no tributarios) se encuentra relacionada con potenciales mejoras en el bienestar social debido al acercamiento de las decisiones fiscales a los contribuyentes.

Teniendo este horizonte como ideal, se hace necesario definir un proceso progresivo para enfrentar los desequilibrios (coyunturales o permanentes) que existen entre las competencias y responsabilidades que debe asumir cada nivel de gobierno, así como los ingresos públicos a los que accede para financiarlas (equilibrio vertical). El origen del desequilibrio vertical puede tener diversos motivos, entre los más citados se encuentran las siguientes:

- La capacidad recaudadora del Gobierno Nacional, debido a economías de escala y especialización, resulta relativamente mayor que las subnacionales y sus responsabilidades no mantienen la misma proporción.
- Una larga historia de financiamiento mediante transferencias del Gobierno Central podría haber generado pereza fiscal en determinados gobiernos subnacionales, sobre todo en aquellos que cuentan con mayor potencial pero obtienen resultados recaudatorios relativamente bajos.
- Los gobiernos subnacionales no cuentan con las competencias necesarias para incrementar su capacidad fiscal.

El resultado de la aplicación de esta orientación de un proceso de descentralización “puro” o ideal, equilibraría los gastos del Gobierno Central y de los gobiernos subnacionales, contando con la existencia de fuentes de ingresos accesibles para financiarlos, sobre la base de la identificación de las funciones propias/exclusivas de cada nivel de gobierno y las funciones delegadas del Gobierno Central a los subnacionales.

En el caso peruano, existe un significativo desequilibrio vertical entre los gastos e ingresos de los diferentes niveles de gobierno, y una dificultad muy seria para definir las competencias relativas a las funciones de cada uno: propias, compartidas y delegadas. Por ejemplo, existen competencias subnacionales en las que el GN debe entregar los recursos correspondientes que no pueden ser utilizados para otra actividad, motivo por el cual se convierten en transferencias condicionadas. En este rubro se puede ubicar la función de programas sociales transferidos a gobiernos locales (Vaso de Leche, comedores, etc.). También existen competencias compartidas, definidas en las leyes de forma general o contradictoria, sin precisar las competencias específicas que corresponden a cada nivel en el ciclo de producción de los bienes y servicios públicos implicados (como en los casos de la salud y la educación públicas).

Para cubrir los gastos que genera el cumplimiento de las funciones propias de los gobiernos subnacionales existen al menos tres fuentes de financiamiento diferenciadas: los ingresos propios (en terminología presupuestaria, son los recursos directamente recaudados [y los impuestos en el caso de los GL]); los ingresos compartidos, que son una participación previa sobre alguna tasa o impuesto administrado por el Gobierno Central (como el caso del FONCOMUN); y las transferencias por nivelación, que tratan de corregir los desequilibrios horizontales entre los diferentes gobiernos subnacionales de un mismo nivel.

Según el estudio encargado por el MEF a la Georgia State University - GSU³⁰, se puede concluir que en el caso peruano, en realidad los ingresos propios son la única fuente de recursos que permite satisfacer el llamado **principio del beneficio**, el cual sostiene que:

...siguiendo la similitud de los mercados de bienes privados, es económicamente eficiente que los contribuyentes que se benefician de los servicios públicos sean quienes cubran el costo de proveerlos. Además, los ingresos propios promueven el interés y la participación de los contribuyentes en la gestión pública y por ello proveen de un mecanismo para controlar el desempeño de las autoridades subnacionales.

Sobre esta orientación general del “ideal”, en varios de los estudios realizados respecto al sistema de descentralización fiscal peruano que sería deseable, se ha definido una serie de criterios como fruto del debate sostenido en el Área de Transferencias y en reuniones de la Comisión:

- *La asignación de recursos por nivel de gobierno debe responder a las necesidades de gasto que corresponden a las funciones y competencias definidas para cada nivel de gobierno. No se debe mantener una asignación de recursos a priori sin una relación con las necesidades de gasto correspondientes a los servicios que se prestan; y cualquier nueva asignación de recursos o transferencias debe definir su objetivo en relación con la necesidad de gasto que busca cubrir, el desequilibrio por enfrentar o el incentivo para el cambio que busca promover.*
- *El fortalecimiento y el incremento de los ingresos propios de los gobiernos subnacionales es el objetivo a lograr en el largo plazo. En el horizonte, y de manera progresiva, el sistema de transferencias debe llevar a una situación en la que los ingresos propios de los gobiernos subnacionales se fortalezcan y dependan en menor medida de las transferencias del Gobierno Central. En este camino se trataría de incrementar la “capacidad fiscal” de los gobiernos regionales y locales.*

Siguiendo esta línea de pensamiento, la Comisión ha definido propuestas de cambio y ajustes al proceso de descentralización fiscal, de forma que se puedan encaminar hacia los objetivos planteados. En una primera parte se establecen propuestas que los integrantes han logrado consensuar, tanto las de orientación general como las específicas. A continuación se identifican las propuestas que obtuvieron consenso parcial y, finalmente, un conjunto de elementos sobre los que la Comisión considera deben desarrollarse exploraciones con el fin de identificar potenciales propuestas.

30 Ministerio de Economía y Finanzas - CAF (2009). “Las transferencias de nivelación: propuestas para una reforma del sistema peruano - Informe final”. Juan Luis Gómez, Jorge Martínez-Vásquez y Cristian Sepúlveda. Georgia State University.

c. Propuestas consensuadas

i. Readecuar las transferencias actuales en un sistema integrado y equitativo, definido por reglas estables, predecibles y objetivas

Los integrantes de la Comisión han planteado que la base de la reforma en el área de las transferencias, debería ser realizado sobre la base de la adecuación y el perfeccionamiento de la reforma del conjunto de transferencias actualmente existentes, ya sea establecidas en las normas orgánicas de cada nivel de gobierno, por leyes específicas o normas complementarias que busquen promover la equidad y la nivelación territorial.

La perspectiva de la propuesta es que, en el mediano y el largo plazo, los espacios fiscales de los gobiernos subnacionales se pueden y deben ampliar; sin embargo, se reconoce que el centralismo de la economía peruana se mantendrá y, junto con ello, la concentración de la capacidad fiscal en el ente recaudador del Gobierno Central (SUNAT). Las propuestas no han considerado la desconcentración del ente recaudador.

Es necesario tener en cuenta que un sistema de transferencias, está compuesto por un conjunto de partes coordinadas, que debe asegurar la sostenibilidad institucional de los gobiernos regionales y los gobiernos locales, que son responsables de mantener los servicios que requieren los ciudadanos en su respectivo territorio.

En la actualidad, la composición de las transferencias responde a componentes compartimentalizados que ahondan los desequilibrios horizontales que existen entre los gobiernos locales y los gobiernos regionales.

El sistema de transferencias es complementario del proceso de ampliación del espacio fiscal de los gobiernos subnacionales, en la forma de recursos propios o recursos directamente recaudados, asegurando que se mantengan los incentivos necesarios para evitar la pereza fiscal. Asimismo, las transferencias deben promover un equilibrio en la provisión de los servicios públicos prioritarios a lo largo de todo el territorio nacional, cubriendo las brechas existentes y promoviendo los cambios estructurales que se requieran para asegurar una sostenibilidad equilibrada del territorio.

La calidad de las transferencias que deben conformar el sistema se debe sustentar en la transparencia y estabilidad de sus reglas de formación, tanto de la fuente de recursos que la sostiene como de los mecanismos que se establezcan para llevar a cabo la asignación de los montos entre cada una de las entidades. Para los gobiernos subnacionales, el financiamiento proveniente de las transferencias y/o asignaciones de recursos del Tesoro Público, deben ser predecibles para cada institución y objetivas en cuanto a los mecanismos para su funcionamiento. Las transferencias sujetas a alta discrecionalidad y variabilidad, generan inestabilidad y problemas para la planificación.

Finalmente, el sistema de transferencias intergubernamentales, que cuenta con espacios fiscales reducidos en los gobiernos subnacionales, exige mecanismos que permitan distribuir de manera equitativa los incrementos significativos de recursos fiscales, así como su reducción o desequilibrio. El establecimiento de mecanismos de asignación de recursos adicionales, que pueden ser de carácter temporal, debe asegurar la instauración de instrumentos financieros que permitan atenuar la intensidad de los potenciales desequilibrios anuales en las finanzas públicas.

La Comisión reconoce la importancia de la propuesta y la considera una orientación central en las modificaciones que se buscan realizar en el área de transferencia, en materia de descentralización fiscal. Además, recoge los puntos críticos relativos a las decisiones de política que se deben asumir para implementar las propuestas recogidas en el documento sobre las transferencias de nivelación de la Georgia State University y el MEF³¹.

31 En particular: (i) definición del monto total de recursos destinado a transferencias; (ii) una metodología para la estimación de la necesidad de gasto de casa gobierno subnacional; (iii) una regla para estimar la capacidad fiscal de cada gobierno; y, (iv) los criterios de distribución de los fondos de recursos disponibles.

ii. Establecer para cada transferencia un objetivo específico, claro y particular

En el caso de las transferencias, las fuentes de ingresos deben estar directamente relacionadas con el gasto u objetivo que corresponda. Para cada objetivo debe determinarse un instrumento de transferencia, de manera que se asegure su relación directa, se facilite su monitoreo, y se eviten resultados contradictorios a causa de objetivos con resultados en direcciones opuestas (por ejemplo, equidad e incentivos para incrementar la recaudación).

En el estudio elaborado por la Georgia State University-GSU (2009), mencionado anteriormente, al tratar el tema referido al sistema de transferencias de capital, se realiza un riguroso análisis de los elementos que permiten un buen funcionamiento de los sistemas de transferencias y se identifica, como norma general, que es recomendable no saturar de objetivos a una transferencia. Lo más provechoso es que cada instrumento utilizado, o cada transferencia, tenga un objetivo central claro, ya que cuando existen múltiples objetivos la distribución final de los fondos puede resultar altamente ineficiente.

En relación con los tipos de transferencias, donde se agrupa todos los recursos identificados en el rubro de ingresos en un nivel de gobierno y en el rubro de gasto en otro nivel diferente, se identifican diferentes alternativas de contraposición en función del destino de los recursos (capital o corriente), del nivel de autonomía para definir el destino de los recursos (condicionadas o incondicionadas), y de la configuración administrativa en relación con el monto total. Sin embargo, estas diferenciaciones polares representan un continuo, con la posibilidad de combinación de elementos entre las mismas y con alternativas casi infinitas en función de las reglas asociadas a las transferencias en su formación, grado de libertad en el destino y sus reglas administrativas.

Cuadro Nº 28. Tipo de transferencias

| Clasificación | Diferencias | Orientación |
|--|--|--|
| Transferencias de capital y transferencias corrientes | Financiación de gastos corrientes y de capital. | Se requiere alcanzar un equilibrio entre ambas. Un gasto de capital genera gasto corriente en mantenimiento, y la asignación de competencias de gasto corriente genera la necesidad de realizar gastos de capital. |
| Transferencias condicionales e incondicionales | Se refieren a objetivos específicos (gastos corrientes o de capital, e incluso sector o sub-sector al que deben destinarse). | Transferencias incondicionales otorgan un mayor grado de autonomía presupuestaria a los gobiernos receptores. |
| Transferencias de suma fija o transferencias con contrapartida | Definidas por un monto fijo, independiente del gasto o contrapartida, y aquellas que ofrecen montos variables para objetivos específicos en función de la participación de la entidad. | Las transferencias como contrapartidas son adecuadas para promover la orientación de recursos hacia las prioridades nacionales de consenso. |

Fuente: MEF-CAF (GSU) *El sistema de transferencias de capital en el Perú*. (2009).

Cada tipo de transferencia, o la combinación de los mismos, ofrece un marco de incentivos diferente, y por lo tanto en su aplicación se debe hilar muy fino para alinear el objetivo que se busca alcanzar y las características del instrumento.

iii. Enfrentar la inequidad generada por el canon

La Comisión ha definido de manera consensuada que frente a las inequidades generadas por el diseño actual de las transferencias a los gobiernos subnacionales por su participación en la renta generada a causa de la explotación de recursos naturales, es necesario establecer mecanismos complementarios y/o modificaciones normativas al sistema de formación y distribución del canon.

Estas correcciones se hacen más urgentes en la medida que las transferencias de canon han venido incrementándose sustancialmente en los últimos años. El presupuesto público no ha dejado de incrementarse desde el 2006; se inició en S/. 61 627 millones y culminará el 2011 en S/. 88 400 millones. Por su parte, en

el mismo período el canon pasa de 4 mil a 6 mil millones. En consecuencia, la participación del canon en el presupuesto público total ha sido menor al 10%, pero representa más del 15% del presupuesto de los gobiernos regionales y supera el 35% para los locales.

El Grupo de Trabajo para el monitoreo del canon de la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República, ha identificado que entre el 2006 y el 2010 se han incrementado las disparidades verticales entre diferentes niveles de gobierno, especialmente de los gobiernos locales frente a los regionales.

Así mismo, el actual sistema de transferencias genera un importante desequilibrio horizontal. Siete departamentos concentran casi el 70% de las transferencias por canon, y solo 15 de las 194 provincias explican más del 50% del total transferido para los gobiernos locales. Además, entre los gobiernos locales, el nivel de inequidad es muy alto: 15 municipios concentran un 25% del total transferido a los GL entre el 2006 y el 2010.

Cuadro N° 29. Transferencias por CANON 2006-2010. Principales gobiernos locales beneficiarios

| Departamento | Provincia | Gobierno Local | Monto transferido 2006-2010 (millones de nuevos soles) | Población del distrito | Transferencias per cápita (acumulado 5 años) |
|---|----------------|---------------------|--|------------------------|--|
| Tacna | Jorge Basadre | Ilabaya | 496 | 4414 | 112 389 |
| Tacna | Jorge Basadre | Locumba | 212 | 2159 | 98 109 |
| Tacna | Jorge Basadre | Ite | 725 | 3299 | 83 509 |
| Moquegua | Mariscal Nieto | Torata | 298 | 6591 | 45 197 |
| Ancash | Huari | San Marcos | 579 | 13 607 | 42 583 |
| Cusco | La Convención | Echarate | 668 | 42 676 | 15 652 |
| Moquegua | Mariscal Nieto | Espinar | 466 | 49 419 | 9426 |
| Cusco | Espinar | Coronel Gregorio | 183 | 29 581 | 6174 |
| Tacna | Tacna | Albarracín Lanchipa | 280 | 68 989 | 4057 |
| Moquegua | Ilo | Ilo | 197 | 59 132 | 3328 |
| Ancash | Huaraz | Independencia | 164 | 62 853 | 2608 |
| Tacna | Tacna | Tacna | 223 | 94 428 | 2362 |
| Piura | Talara | Pariñas | 166 | 88 108 | 1878 |
| Cajamarca | Cajamarca | Cajamarca | 234 | 188 363 | 1244 |
| Ancash | Santa | Chimbote | 221 | 215 817 | 1023 |
| Transferencias totales del sector extractivo a los GGLL | | | 19 709 | | |

Fuente: Grupo de Trabajo de seguimiento al CANON - Congreso de la República.

Asimismo, a este respecto debe señalarse que en el Congreso de la República existe una serie de propuestas de reforma de la ley del canon, que deben ser debidamente evaluadas aprovechando los estudios e ideas que ya han sido elaborados al respecto.

iv. Establecer reglas objetivas de asignación de recursos presupuestales para los programas sociales de los gobiernos locales

En el sistema actual, los gobiernos locales han asumido la competencia de los programas de comedores populares, complementación alimentaria asociada con personas en tratamiento por tuberculosis, alimentos por trabajo, mantenimiento de caminos rurales y otros. Estos programas —la mayoría de ellos transferidos por el Poder Ejecutivo a partir del proceso de descentralización—, junto al Vaso de Leche, son financiados con recursos

públicos asignados por el Tesoro Público en la modalidad de fuente de financiamiento de recursos ordinarios. Tomando en cuenta que se trata de programas transferidos, en los que los gobiernos locales se encuentran limitados para reorientar los recursos correspondientes hacia otras actividades o modificar de manera sustancial los programas, representan una actividad de los gobiernos locales “por encargo” del Gobierno Central.

La definición de una transferencia exclusiva para financiar los programas sociales transferidos por el Gobierno Nacional a los gobiernos locales, contribuirá a formalizar las actuales transferencias y permitirá, en el corto plazo, delimitar e institucionalizar presupuestalmente el traspaso de competencias realizadas a la fecha. Así mismo, en el mediano y largo plazo, tornará transparente la necesidad de mejorar los criterios de asignación establecidos en cada programa social y de cubrir las brechas existentes entre gobiernos locales y entre departamentos.

La definición de reglas objetivas para la asignación de los recursos correspondientes a estos programas sociales en los gobiernos locales, puede permitir concretar mejoras en los mismos debido a una planificación de mediano plazo, un incentivo a los gobiernos locales para invertir en la gestión de los mismos y, en el mediano plazo, una adecuación de los programas a las prioridades locales de lucha contra la pobreza, fortaleciendo una relación más próxima entre los beneficiarios y los proveedores de los servicios involucrados.

v. Modificar la metodología de asignación de los recursos del FONCOMUN

- *Definir variables relevantes y pertinentes para la distribución, que respondan a su carácter compensatorio y redistributivo.*

El FONCOMUN es la principal fuente de financiamiento para los gobiernos locales; se asigna a todos y su formación, en tanto participación en la recaudación del IGV, asegura una tendencia acorde con el desenvolvimiento de la economía nacional.

En la modificación reciente del proceso de distribución del FONCOMUN (Art. 35º D.L. Nº 952), además de establecer nuevas variables asociadas a los criterios, se estatuye que una parte de la transferencia sea orientada a incentivar la generación de ingresos propios. Además, se mantiene la protección de un monto fijo mínimo para todos gobiernos locales, sin diferenciar si son rurales, urbanos, con alta potencialidad para obtener recursos propios (como un pequeño distrito balneario) o con bajo potencial para obtener recursos propios.

La propuesta de la Comisión se centra en fortalecer el FONCOMUN, consolidando su participación en el monto de recursos totales considerados para su formación, y analizando propuestas como la del Poder Ejecutivo y las organizaciones municipales (incremento de dos puntos del IGV). Y, a partir de esta ampliación, superar las dificultades del actual sistema de distribución y llevar a cabo los ajustes requeridos para su perfeccionamiento en relación con sus objetivos compensatorios y redistributivos, tanto desde el nivel nacional como al interior de los Departamentos.

- *Cambiar los criterios de asignación mínima en el FONCOMUN*

La propuesta es asignar pisos mínimos de ingresos del FONCOMUN, sobre la base de una tipología de municipalidades que asegure un financiamiento adecuado a municipios que cuenten con bajo potencial de obtención de recursos propios, diferenciando los provenientes de aquellos municipios que cuentan con alto potencial de recaudación.

El carácter compensatorio del FONCOMUN debe formalizarse sobre la base de las características del distrito y en función de la capacidad de los GL de financiar sus funciones con recursos propios, así como de las funciones y competencias que se van transfiriendo. El objetivo es asegurar que los gobiernos locales pequeños, pero con potencial fiscal, no caigan en una pereza fiscal al encontrarse confundidos entre los municipios pobres de las zonas más alejadas y más necesitadas.

vi. Incorporar criterios tipológicos para asignar transferencias a los GL

Los municipios del Perú son la circunscripción administrativa territorial de más bajo nivel, en total 1838 jurisdicciones. De este conjunto, 195 cumplen funciones de gobiernos provinciales además de distritales en el Cercado. Sin embargo, y pese a las grandes diferencias que existen entre las características de los distritos, sus funciones y responsabilidades no están definidas considerando la variedad de sus particularidades. En relación con las **responsabilidades, competencias y normas administrativas, la ley define que los distritos son iguales; sin embargo, la dimensión de los mismos es muy variada, puesto que va desde la metrópoli de Lima, como San Juan de Lurigancho con más de un millón de personas, hasta Santa María del Mar y San Juan de Bigote —en la sierra de Piura—, con solamente unos cientos de habitantes.**

En la actualidad no existe una tipología única de gobiernos subnacionales. Esto no implica que no se hayan realizado esfuerzos académicos, e incluso del propio MEF, para establecerla y utilizarla (ver cuadro N° 30). En el 2002, a solicitud de la Secretaría de Gestión Pública, el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) constituyó una tipología combinando los criterios de concentración de población en pobreza, necesidades básicas insatisfechas y calidad de la gestión municipal, diferenciando los municipios provinciales y distritales. El resultado del documento es la definición de 10 tipos de gobiernos locales (6 de distritos y 4 de provincias). Para realizar esta tipología se utiliza el método de los “conglomerados”, que identifica grupos o tipos de gobiernos locales que entre grupos son muy diferentes y, al mismo tiempo, que en su interior son muy parecidos en función a las variables seleccionadas.

En las tipologías que se presentan a continuación, aparecen aquéllas que solo definen cuatro tipos, como el Programa de Modernización Municipal, que diferencia la característica de nivel de urbanización y número de viviendas. Mientras que en el caso del FONIPREL, se definen 18 tipos distintos, estableciendo 9 en distritos y 9 a nivel de provincias.

Cuadro N° 30. Tipologías de GL identificadas y sus principales características

| Responsables y/o entidades que elaboran y establecen la tipología | Metodología | Tipos |
|---|-----------------------|-------|
| Programa de Modernización Municipal, MEF 2009 | Corte | 4 |
| Plan de Incentivos Mej. Gestión Mun. MEF 2009 | Corte y conglomerados | 9 |
| Fondo Nacional de Inversión, FONIPREL. MEF 2009 | Corte y conglomerados | 18 |
| Casas y Arias, ANGR 2010 | Corte | 7 |
| Francke y Herrera, PUCP – CIES 2007 | Conglomerados | 10 |
| Cooperación Alemana 2007 | Corte | 5 |
| Torero y Valdivia, de GRADE 2002 | Conglomerados | 10 |

Fuente: Elaboración propia.

El MEF ha venido utilizando una tipología de gobiernos sub-nacionales para la asignación del FONIPREL (se establece parte del fondo según tipos y se asignan normas de coparticipación en los fondos diferenciadas); también utiliza otra tipología para definir las metas y obligaciones en los Programas de Modernización Municipal y el Programa de Incentivos para la Gestión Municipal. Sin embargo, dichas tipologías solo son utilizadas para el fondo específico al que corresponden y no han definido modificaciones a otras transferencias como el FONCOMUN.

La Comisión Multisectorial considera adecuado utilizar la construcción de tipologías para perfeccionar el sistema de transferencias, eliminando la homogeneización de las diferentes jurisdicciones y los algoritmos estadísticos, que son aplicados sin tomar en consideración las características particulares de los gobiernos subnacionales.

d. *Propuestas con consenso parcial*

i. Las transferencias del gasto corriente a gobiernos regionales se realiza según necesidades de gasto, incorporando de manera progresiva, reglas objetivas de asignación de recursos.

Una propuesta de consenso parcial fue la de construir un sistema predecible para la asignación de recursos del Tesoro Público para los gobiernos regionales, sobre la base de la actualmente denominada fuente de financiamiento de Recursos Ordinarios; tomando en consideración las brechas existentes entre los ciudadanos en relación con los servicios a los que pueden acceder por los recursos disponibles en el presupuesto de su gobierno regional.

La Dirección de Programación y Seguimiento Presupuestal, de la DGPP del MEF explica que una buena parte de esta asignación, en fin de cuentas la mayor parte, corresponde a gastos ineludibles (o inerciales) de planillas y funcionamiento de los servicios de salud y educación. Para cubrir estos gastos existe un tratamiento especial, ya que corresponden a una asignación anual para cada gobierno regional, por lo menos idéntica a la del año anterior.

Una mayor claridad y diferenciación de la parte de los Recursos Ordinarios que no corresponden a gasto inercial puede ser destinado, sobre la base de claras reglas preestablecidas, para cubrir las brechas existentes entre departamentos y para mejorar los servicios básicos en los territorios que cuentan con mayor pobreza y menores ingresos.

La parte de los Recursos Ordinarios correspondientes a cargas ineludibles, o inerciales, debería constituirse en una transferencia específica que busque ordenar el sistema administrativo actual, cubrir brechas y establecer indicadores de desempeño.

En relación con la metodología para definir las brechas existentes y cubrirlas, de manera progresiva, existen varias alternativas. La Comisión considera que es viable partir del comportamiento del gasto de las instituciones, y sobre esa base definir asignaciones complementarias que reduzcan las brechas, hasta lograr un equilibrio institucional en materia presupuestal y en el acceso a los servicios para los ciudadanos.

La Comisión Multisectorial ha llegado a un acuerdo general sobre el diagnóstico, un acuerdo respecto a la necesidad de una intervención progresiva, pero no ha logrado un consenso respecto a la metodología que deberían seguir estas “reglas objetivas de asignación” y sobre la forma de aplicar la identificación de “necesidades de gasto”. La conexión de esta propuesta con la asignación de recursos del Tesoro Público (RO) tiene un correlato con el Área de Gasto en la que se desarrollan las propuestas en relación con la orientación que deben seguir estos recursos, con su gestión y uso, en los respectivos gobiernos regionales.

ii. Establecer un Fondo de Nivelación (GL y GR) y un Fondo de Incentivos (GL y GR)

Los últimos años, a causa del crecimiento económico, los recursos públicos disponibles se han incrementado sustancialmente. Parte de los mismos han sido transferidos, siguiendo las normas establecidas, como parte del canon (relacionado con el Impuesto a la Renta), las regalías y el FONCOMUN (relacionado con el IGV).

Sin embargo, puesto que la mayor parte de estos nuevos recursos corresponde a ingresos del Gobierno Nacional, el amplio espacio fiscal de este nivel de gobierno permite concentrar buena parte de los “nuevos” recursos. Una parte importante de estos recursos nuevos, ha sido asignada a innovadores programas de asignación de recursos para los gobiernos subnacionales, vía sistemas concursales, condicionalidades y otros.

La propuesta de la Comisión Multisectorial, sobre la que se tiene consenso parcial, es la necesidad de diferenciar fondos o transferencias que tienen por objeto la nivelación entre diversas entidades de aquéllos que se establecen para generar incentivos y mejorar la gestión.

En la actualidad, el MEF ha instaurado un conjunto de “fondos especiales”. Se trata del FONIPREL (para cofinanciar proyectos de inversión), del Programa de Modernización Municipal (con los recursos liberados del FONCOMUN por las detracciones) y del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión Municipal (transferencias condicionadas contra metas previamente establecidas). Estos recientes programas —cada uno con un funcionamiento especial y particular—, constituyen nuevas fuentes para la transferencia de recursos de carácter temporal del Gobierno Central a los gobiernos locales³². Cada uno de ellos cuenta con una norma de creación que establece un período finito de existencia, y sus recursos provienen de asignaciones discrecionales del Gobierno Central establecidas en las leyes anuales de presupuesto.

La Comisión considera, siguiendo la dirección de sus propuestas generales, que se debe ordenar las transferencias y reducir la cantidad de fondos que funcionan de manera independiente y desarticulada; es preferible tener fondos únicos para cada objetivo, que cuenten con reglas claras y con sus propios sistemas de monitoreo, que permitan evaluar su desempeño e impacto.

e. Propuestas institucionales

Los representantes de la Comisión no plantearon ninguna propuesta de carácter institucional.

f. Temas en agenda pendiente

i. Evaluar la implementación de fondos de estabilización de ingresos (también denominados fondos de estabilización). Además, explorar la participación de los gobiernos locales y regionales de las zonas que no son productoras en las rentas generadas por las industrias extractivas

Según el Tesoro Público, a diciembre de 2009 existía un total de S/. 4243 millones provenientes de saldos de fondos públicos de gobiernos regionales (S/. 2300 millones) y de gobiernos locales (S/. 1943 millones), depositados en entidades financieras públicas o privadas, y como fondos disponibles para inversiones.

La Comisión considera necesario explorar alternativas financieras, en la modalidad de fondos interanuales de alta seguridad (soberanos), que permitan a los gobiernos locales y regionales que reciben mayores transferencias de recursos por canon, programar su gasto a lo largo de varios años. Esto permitiría una mejor organización de los recursos, un proceso de fortalecimiento de la capacidad de ejecución de las entidades y una previsión para estabilizar los ingresos por la explotación de los recursos naturales en el largo plazo.

Para el establecimiento de los fondos de estabilización, también denominados inter-generacionales o de estabilización, la Comisión considera necesario establecer las diferentes alternativas existentes, de forma que se cumplan al menos los tres criterios siguientes: a) que la propiedad de la institución pública de donde provienen (el GL o GR) pueda ser asegurada y por tanto no puedan ser destinados a otros fines que no estaban establecidos en un inicio; b) que tengan reglas establecidas para ser utilizados en el futuro (cuando se reduzcan las otras fuentes de financiamiento o cuando la capacidad de gasto de la institución haya mejorado o la capacidad de absorción de la inversión pública del territorio se incremente); c) que su gestión intertemporal permita incrementarlos gracias a un buen rendimiento financiero.

Así mismo, la Comisión considera necesario explorar otras propuestas existentes para mejorar la gestión, distribución y uso de los recursos de las industrias extractivas, como por ejemplo explorar el establecimiento de la participación de las zonas no productoras, mejorar la distribución en relación con las zonas involucradas en los procesos de explotación y no solo la zona de extracción, definir mecanismos para el uso adecuado de los recursos, entre otros. En la actualidad existe un conjunto de propuestas, presentadas en la forma de Proyectos de Ley, que deben ser analizadas y evaluadas.

32 También regionales en el caso del FONIPREL.

4. Área temática de endeudamiento

a. Visión

Fomento y aprovechamiento del mercado de capitales para financiar la inversión subnacional de largo plazo en el marco de equilibrios fiscales.

b. Problemática

Los mecanismos existentes para llevar a cabo operaciones de endeudamiento público a nivel subnacional tienen un incipiente grado de desarrollo y sofisticación. Una de las razones más importantes que explican esta situación es la rigidez de la normatividad que regula en la actualidad dichas operaciones. Asimismo, la debilidad del mercado de capitales en el Perú y la ausencia de equipos técnicos capacitados, no permiten que los GR y GL puedan aprovechar las potencialidades que brinda este tipo de financiamiento, ni desarrollar instrumentos metodológicos para administrar convenientemente su deuda financiera. Todos estos elementos con frecuencia tienen como consecuencia que se tienda a obviar el endeudamiento como una alternativa de ingreso en el contexto de la descentralización fiscal. En este sentido, existen elementos de oferta que afectan el acceso de los gobiernos subnacionales a posibilidades de endeudamiento útiles para apalancar recursos y suavizar el ciclo del gasto público regional y local.

Por su parte, la problemática del endeudamiento subnacional por el lado de la demanda se encuentra bastante focalizada. Puesto que son pocos los gobiernos subnacionales que emplean esta herramienta de financiación, las cifras agregadas no son preocupantes para el equilibrio fiscal macroeconómico. No obstante, si observamos la capacidad de endeudamiento de cada gobierno subnacional, aparecen casos de incumplimiento de reglas tal como se mencionó en el capítulo del diagnóstico. En otras palabras, si bien la posibilidad de un riesgo sistémico es muy baja en el corto plazo, el sobreendeudamiento relativo que pueden tener determinados gobiernos regionales o locales podría resultar importante y traumático para los mismos. De cualquier manera, como se observó en el diagnóstico de esta área temática, el problema mayor es el endeudamiento provocado por obligaciones impagas, lo que se expresa en gobiernos subnacionales con reducidas capacidades de planeamiento financiero.

c. Propuestas consensuadas

Planteados los principales alcances relativos a los objetivos sustanciales en el tema del endeudamiento en el seno de la Comisión Multisectorial, se requiere establecer los siguientes puntos de manera concreta por campo de acción:

i. Simplificación de las reglas fiscales de endeudamiento para gobiernos subnacionales

Como fue observado anteriormente, tanto la regla N°3, como las reglas N°4 y N°7 no fueron cumplidas en su totalidad por los gobiernos regionales en el período 2003–2008, pese a que la regla N°3 ha venido mostrando cierto grado de cumplimiento en el transcurso de dicho período. Dichos incumplimientos estuvieron relacionados en parte con innumerables factores, pero posiblemente se encuentren más directamente vinculados a:

- *Centralización existente en las Direcciones Regionales Sectoriales.*
- *Inexistencia de ingresos propios.*
- *Incumplimiento del pago de las cuentas por pagar y de las obligaciones al Tesoro Público.*

En el caso de los gobiernos locales, también se producen problemas relacionados con las mismas reglas. Además, cabe señalar que los gobiernos subnacionales no pueden endeudarse en promedio en más del 40% - 45%, limitando seriamente la inversión pública de gran envergadura que pueden realizar (sobre todo cuando concierne a dos o más gobiernos subnacionales). Si a esto se añade la exigencia de que el promedio del resultado primario de los últimos tres años no debe ser negativo, se restringe aún más las inversiones de mediano y largo plazo (proyectos grandes).

Para lograr superar esta situación, se propone que las reglas fiscales tengan cierta flexibilidad, a fin de que los gobiernos subnacionales puedan endeudarse de manera rápida y eficaz. Debe haber una revisión, modificación o agrupación de aquellas reglas que signifiquen un entrampamiento para endeudarse entre gobiernos subnacionales, así como de éstos con la banca y las entidades financieras privadas y públicas, planteándose:

- *La modificación y/o eliminación de los límites de endeudamiento con aval del Gobierno Nacional.*
- *Crear una regla que disponga que la capacidad de endeudamiento debe ser determinada sobre la base de los superávits fiscales proyectados.*

ii. Mejoramiento del sistema de registro de deuda

En la actualidad, uno de los principales componentes de la deuda de los gobiernos subnacionales está concentrado en otras obligaciones, cuyo pasivo corresponde a una deuda heredada de las gestiones de cada gobierno anterior, que se refleja básicamente en deudas con ESSALUD, la Oficina de Normalización Previsional (ONP), la Asociación de Fondo de Pensiones (AFP's) y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria. Sin embargo, no solamente las deudas heredadas son las que han venido mellando y socavando las arcas subnacionales, sino también existe un problema de administración pública, que se ve reflejado en el hecho de que exista un subregistro de intereses y multas, además de una discrecionalidad y heterogeneidad en el registro mismo de las deudas, así como una inadecuada provisión para contingencias y el desconocimiento general de las reglas fiscales impuestas por el Gobierno Central. En el caso de la deuda heredada, hemos encontrado que existe una deuda heredada registrada y no registrada de gestiones anteriores correspondiente a otras obligaciones, que asciende —solamente en Lima-Distritos— a cerca de S/. 454,7 millones de Nuevos Soles. En ese subregistro de deuda, se observa que solamente por concepto de intereses y multas, sigue existiendo una fuerte concentración en las municipalidades limeñas, que asciende solamente en Lima-Distritos a S/. 241,4 millones de Nuevos Soles. Asimismo, respecto a la deuda contingente y discrecionalidad en el registro, se observa que hubo una mayor concentración de las cuentas de orden, principalmente en las ciudades limeñas, que ascendieron en total a cerca de S/. 38,2 millones de Nuevos Soles.

Además, se encontraron fuertes indicios de la escasa motivación de los gobiernos subnacionales por hacerse responsables del stock de deuda heredada, dando como resultado que concentren sus pagos en los flujos de deuda, así como de la escasa exigibilidad en la deuda con mayor atraso y el desconocimiento general de las reglas fiscales.

Ante ello, y con el objeto de plantear un reordenamiento en ciertas instancias e instituciones que permita poco a poco mejorar el conocimiento de los niveles de deuda subnacionales y, por consiguiente, el manejo responsable de los recursos fiscales, se estima necesario adecuar el registro de deuda mediante las iniciativas siguientes:

- **Por saldo adeudado:** adecuar el tipo de deuda, tanto por moneda como por tasa (fija y variable), así como conocer los registros de los acreedores, para poder iniciar los mecanismos estratégicos de cumplimiento.
- **Por concertaciones:** lo mencionado lleva a conocer la deuda de corto, mediano y largo plazo a fin de comprometer el servicio de la deuda futura.
- **Servicio de deuda:** lo que supone gestionar los desembolsos y la adecuación del inventario de deuda social que se ha heredado.

Asimismo, conjuntamente con la adecuación del registro de deuda, esta acción debe estar acompañada de algunos lineamientos que pueden solucionar dicho registro, estableciéndose por:

- Provisiones de deuda contingente, que permita hacer sostenibles las carteras pesadas.
- Registro de deuda flotante, lo que permitiría saber con claridad cuáles son las carteras pesadas.
- Sanciones por incumplimiento en el registro de deuda, que desincentivaría el incumplimiento.

iii. Fortalecimiento de la gestión financiera de los gobiernos subnacionales

Esta propuesta persigue diversos objetivos en el contexto de la gestión financiera subnacional. Uno de ellos radica en mejorar los niveles de financiamiento de deuda en el mediano y largo plazo, mediante el hallazgo de aquellos mecanismos que puedan sanear sus pasivos financieros y que permitan establecer niveles de endeudamiento proporcionales a los requerimientos necesarios para cubrir inversiones de capital, motores para la generación del bienestar social. Es decir que, a través de estos mecanismos, se esperaría reestructurar aquella deuda heredada que los gobiernos subnacionales no tienen en la actualidad la capacidad de asumir, como por ejemplo la enorme deuda social existente tanto con ESSALUD como con la SUNAT (20,4% y 12,3%, respectivamente) debido al enorme desembolso que requerirían realizar, que inminentemente conllevaría debilitar aún más sus precarias gestiones financieras.

Otro de los objetivos que se encuentra dentro de esta propuesta, es que la mejora de la gestión financiera de los gobiernos subnacionales debe estar ligada estrechamente a una mayor responsabilidad en la gestión presupuestaria subnacional. Es decir, es necesario llegar a obtener una buena estructura de financiamiento con una preasignación de gastos claramente identificada, que permita a cada gobierno subnacional, en el largo plazo, conseguir aquella autonomía necesaria como para endeudarse, por ejemplo, sin tener que contar con el aval del Estado.

Debe recalarse que el canal necesario para hacer viable esta propuesta es que los gobiernos subnacionales puedan fortalecer sus finanzas públicas, lo que les permitiría presentarse como sujetos de crédito ante las entidades financieras nacionales e internacionales, llegándoles a interesar principalmente el compromiso adquirido por los gobiernos subnacionales de cumplir con la capacidad de pago en el corto plazo y contar con la suficiente liquidez para no romper la cadena de pagos en el tiempo. El hecho de cumplir con estas condiciones les permitiría fortalecer su institucionalidad pública y reducir en el largo plazo la deuda flotante existente.

Ante ello, se estima necesario proponer:

- La necesidad de hallar mecanismos de solución para el pago de los pasivos heredados. Si bien se necesita un manejo razonable de las finanzas públicas, es importante también encontrar aquellos mecanismos que permitan sanear los pasivos de largo plazo, como la modificación de aquellas directivas o normas que permitan la mayor desconcentración y, por lo tanto, mayor atención de aquella deuda. Además, de esta manera se incrementaría los grados de discrecionalidad para obtener recursos que permitan cumplir con los compromisos asumidos como deuda social.
- La detención del incremento de los beneficios sociales, que a través de incentivos u otros beneficios acrecienta la deuda social. Actualmente el Gobierno Nacional estimula la expansión de políticas fiscales distorsionadas, incrementando beneficios con cargo a una cuenta de recursos determinados —como, por ejemplo, el canon—, o con recursos no sostenibles, los cuales son altamente variables y limitados en el tiempo.
- La flexibilización de los procedimientos para la obtención de deuda, que pueda ser dirigida exclusivamente a disminuir dicho pasivo.
- El fortalecimiento de los ratios financieros (liquidez, solvencia) bajo un enfoque o plan programático general en el tiempo, que deberá ser planteado a través de consensos entre los tres niveles de gobierno, es decir entre el Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales.

d. Propuestas con consenso parcial

i. Flexibilizar las reglas de las Cajas Municipales para que éstas puedan ser capitalizadas con recursos de las Municipalidades

En la actualidad, las cajas municipales cuentan con un régimen de plena autonomía financiera y económica, regido bajo las leyes del sistema financiero y de sociedades, así como por otras disposiciones dadas por entidades reguladores del mercado peruano. Una de sus principales operaciones, además de otorgar créditos pignoratícios tanto a personas naturales como jurídicas, es que pueden realizar operaciones activas y pasivas con los concejos provinciales y distritales, así como brindar servicios financieros a éstos. No obstante, uno de los vacíos que existen en los estatutos generales que las rigen, es precisamente la falta de capitalización de parte de los mismos gobiernos locales a los cuales pertenecen y brindan estos servicios, debido al escaso desarrollo del mercado financiero nacional capaz de contemplar la realización de dichas operaciones.

Por lo tanto, una de las principales propuestas radica en generar el espacio legal suficiente, que no solamente permita desarrollar el mercado financiero nacional sino generar mayores recursos financieros. En consecuencia, es necesario lograr que dichas cajas municipales puedan recibir recursos frescos de parte de los gobiernos locales, a fin de que éstos sean capaces de incrementar su portafolio de operaciones crediticias y de generar mayor liquidez y rentabilidad a los gobiernos locales que puedan ser invertidos en el bienestar de la sociedad.

e. Propuestas institucionales

i. Simplificación de plazos y procedimientos de endeudamiento interno

En este caso, el Gobierno Nacional debe implementar mejoras y facilidades para garantizar las operaciones de endeudamiento de los gobiernos subnacionales con entidades internacionales de manera ágil, rápida y eficaz. Dicho objetivo se centra específicamente en la reducción o agrupación de algunos de los procesos de evaluación relacionados con el informe técnico-económico que se emite para el requerimiento de deuda. Asimismo, se estima necesario contar con una normatividad más simple, consistente y cohesionada, que permita además que las interacciones entre las direcciones del mismo Ministerio de Economía y Finanzas sean más flexibles y abiertas. No obstante, se debe recalcar que ello no necesariamente asegura que se flexibilicen ni menos aún se descuiden las reglas de endeudamiento establecidas por mandato. La finalidad de esta propuesta se centra en la parte expeditiva de todo el proceso, estableciendo mecanismos ágiles y sin entrapamiento burocrático.

f. Temas en agenda pendiente

i. Profundizar la evaluación de riesgos financieros

Si bien se propone la flexibilización y/o modificación de algunas reglas de endeudamiento, se debe tomar en cuenta inmediatamente el análisis de los riesgos inherentes que, de efectuarse, conllevaría dicho proceso. Tal análisis deberá ser realizado de manera muy exhaustiva, con el fin de que los gobiernos subnacionales demuestren condiciones financieras solventes mediante el cumplimiento de las reglas de endeudamiento, además de ratios financieros coherentes y favorables. Aún más, se obliga indirectamente a los gobiernos subnacionales a que mejoren sus condiciones crediticias en el largo plazo.

La flexibilización de las reglas y los favorables ratios financieros deberán ser planteados en la legislación. Sin embargo, también es necesario ser conscientes de los riesgos, que pueden ser medidos de la siguiente manera:

- **Riesgo crediticio.** Establecer metas específicas que permitan a los gobiernos subnacionales cumplir con las obligaciones de crédito a futuro.
- **Riesgo de mercado.** Incorporar en las finanzas de los gobiernos subnacionales los cambios de variables sujetas a coyunturas económicas diversas.

- **Riesgo de liquidez.** Formular estrategias y políticas de mantenimiento de recursos líquidos sobre la base de los flujos de ingreso previstos.

ii. Estrategia para afrontar la deuda flotante de gobiernos subnacionales

Los que se busca con dicha propuesta es replantear la cadena de pagos de la deuda flotante de los gobiernos subnacionales, con el fin de mejorar su gestión financiera de la deuda. Como se ha observado, el enorme pasivo de la deuda social en sus finanzas es el principal problema que incide sobre la mejora de sus niveles de endeudamiento.

Cabe señalar que la búsqueda de aquella estrategia que afronte la deuda flotante debe reflejarse en el actual enfoque de las reglas fiscales, principalmente en el cumplimiento de las reglas de endeudamiento que, como se ha observado, han venido incumpliendo gran parte de los gobiernos locales. Asimismo, se debe señalar que dicha estrategia estaría altamente correlacionada con el buen manejo de los ratios financieros, lo que permitiría mejorar las finanzas públicas de estos gobiernos en el tiempo.

Además, tal estrategia debe incluir el reperfilamiento de dicha deuda flotante mediante el planteamiento de un enfoque acorde con las experiencias internacionales, convirtiéndose en una buena herramienta que sin duda permitirá adecuar en cierta medida la elección del tipo de tasas (variables y fijas) y el tipo de moneda (extranjera y local).

iii. Analizar nuevos mecanismos de financiamiento de mediano y largo plazo a los gobiernos subnacionales para inversiones estratégicas

En la actualidad, el Gobierno Central viene estimulando la emisión interna de bonos soberanos (como, por ejemplo, los fideicomisos regionales), a fin de que puedan financiar proyectos de inversión necesarios para el desarrollo económico subnacional. Sin embargo, esa política carece de una visión del desarrollo sostenible de una plataforma financiera que permita, entre otras cosas, mayor agilidad en el financiamiento de recursos para inversiones de largo plazo, así como recursos que puedan desarrollar un mercado crediticio intergubernamental entre los diferentes gobiernos subnacionales. La creación de esta plataforma permitiría, en un futuro, financiar infraestructuras que desarrollen economías con pocos recursos. Así, dichos recursos podrían dar lugar en el largo plazo al desarrollo de:

- Proyectos de inversión de infraestructura estratégica en el corto, mediano y largo plazo, con la finalidad de invertir en el mejoramiento de infraestructuras que agilicen el desarrollo de la economía regional o local, como por ejemplo la construcción de carreteras, de canales de acceso de agua potable y desagüe, de líneas de servicio de telecomunicaciones, entre otros.
- Mejorar el fortalecimiento institucional, con la finalidad de optimizar la institucionalidad de los gobiernos subnacionales, tanto en cuanto a sus ratios de eficiencia recaudatoria, como a la agilización de trámites engorrosos y, por último, el robustecimiento de la seguridad ciudadana, entre otros.

La descentralización fiscal es entendida como política expresa destinada a asegurar una distribución equilibrada y eficiente de los recursos fiscales del Estado en su conjunto, permitiendo que cada uno de sus niveles de gobierno cumpla (con calidad y cobertura crecientes) con sus responsabilidades de gasto para con los ciudadanos. Por ello consideramos la descentralización fiscal como pieza clave del proceso de descentralización y desde esa perspectiva se hace necesario identificar y proponer temáticas que respondan a las condiciones actuales de nuestro país.

Los elementos de diagnóstico aportados en este informe muestran que el diseño del sistema de financiamiento intergubernamental en el Perú, encierra diversos desequilibrios que, en un contexto de crecimiento de los recursos fiscales disponibles por el Estado peruano, han hecho evidente la necesidad de introducir mejoras y reformas en dirección de una asignación de recursos más predecible y equitativa para los gobiernos subnacionales, en correspondencia con sus necesidades relativas de gasto.

Desde esa perspectiva, diversos factores muestran que el diseño de la descentralización fiscal establecido en el D.L. N° 955 debía ser reevaluado. Entre los factores que llaman al cambio resaltan: el escenario de crecimiento económico que tiene el país; lo avanzado en el proceso de descentralización de competencias y funciones; la necesidad de repensar el modelo para transitar de gobiernos regionales de departamento hacia la conformación de regiones efectivas; la importancia de responder a las desigualdades horizontales asociadas al crecimiento reciente de fuentes como el canon; y las expectativas por mayor gasto de los gobiernos descentralizados.

En el marco del proceso de descentralización, la descentralización fiscal es una dimensión de reforma compleja y difícil, no solo porque alude al poder de gasto relativo y a la autonomía efectiva que pueden ejercer los distintos niveles de gobierno que componen el Estado, sino también porque cualquier diseño de reforma que finalmente se adopte, de ningún modo puede poner en riesgo la estabilidad macroeconómica lograda en años recientes como producto del esfuerzo de todos los peruanos.

En ese contexto, el trabajo en la Comisión —y en particular la construcción de consensos en su interior— ha sido arduo y complejo, especialmente en la medida en que se abordaban aspectos cada vez más específicos de las diversas propuestas planteadas. No obstante, la Comisión ha logrado delinear un conjunto de propuestas organizadas según el nivel de consenso alcanzado por cada una de ellas en las cuatro áreas temáticas de que se compone la descentralización fiscal: gastos, ingresos, transferencias y endeudamiento.

Así, las propuestas contenidas en este documento evidencian los consensos logrados en el seno de la Comisión Multisectorial de Descentralización Fiscal en el plazo establecido en la Ley de Presupuesto para el Sector Público para el Año Fiscal 2010, Ley N° 29465. Dichas propuestas no deben ser entendidas como el punto final, sino como el primer paso de un necesario proceso de análisis y diálogo subsiguiente entre los actores políticos y técnicos involucrados, para construir un consenso más detallado respecto al modelo de descentralización fiscal que pueda responder mejor a las características y perspectivas que tiene el proceso de descentralización en el Perú.

En esta medida, tales propuestas están delineadas a un nivel preliminar; otras han debido ser colocadas como agenda pendiente debido al reconocimiento unánime de que son temas que requieren mayor estudio y análisis, y no porque los miembros de la Comisión no hubieran reconocido su importancia. No obstante, constituyen una agenda de conjunto de los principales elementos que deberían formar parte de una reforma de la descentralización fiscal en el caso peruano, que debe constituir un insumo para continuar el debate público sobre esta dimensión sustantiva del proceso de descentralización.

En correspondencia con las conclusiones expresadas, los miembros de la Comisión recomendamos lo siguiente:

1. Que se elabore un dispositivo legal que permita que el espacio de diálogo intergubernamental abierto con esta Comisión no se cierre al término de su mandato. De este modo, en el marco de un nuevo encargo conferido a una comisión similar y/o a través del Gobierno Nacional, se logrará:
 - Profundizar los estudios sobre las propuestas presentadas relativas al gasto, ingresos, transferencias y endeudamiento. Por su complejidad, dichas materias requieren ser desarrolladas con mayor detalle y en coordinación con las organizaciones representativas de los gobiernos descentralizados, con el fin de hacer viable su implementación.
 - Compartir con los diferentes actores involucrados en el proceso de descentralización fiscal los avances, la agenda pendiente y los compromisos asumidos, principalmente con las nuevas autoridades elegidas que gobernarán el país en un futuro cercano.
 - Dar continuidad al espacio de diálogo intergubernamental que se ha abierto, como mecanismo útil y transparente, y ampliarlo con la participación de decisores de más alto grado en los tres niveles de gobierno, con el fin de compartir los futuros avances en el proceso y establecer lineamientos concertados que faciliten el éxito en el desarrollo del proceso.
2. Que se elabore una hoja de ruta para establecer las acciones estratégicas o los lineamientos que orienten la formulación del marco legal pertinente, con el objeto de hacer viables las propuestas consensuadas en cada una de las dimensiones de la descentralización fiscal planteadas en el presente documento y lograr su futura implementación.
3. Poner esta propuesta técnica a consideración de las nuevas autoridades regionales y locales que han asumido su mandato el 1 de enero del año 2011, para asegurar su receptividad y poder continuar con ellas el diálogo iniciado. Asimismo, ponerla a consideración de las nuevas autoridades del Gobierno Nacional que asuman el poder a partir del 28 de julio de 2011.

A. Integrantes de la Comisión y Equipos de colaboración:

Miembros de la Comisión

| | | |
|-------------------------------------|--------------------|-----------------|
| Carlos Justo Rivas Dávila | PCM | Presidente |
| Zoila Victoria Navarro Portocarrero | MEF | Miembro titular |
| Johnny Zas Friz Burga | MEF-VM de Economía | Miembro titular |
| Juan Manuel Guillén Benavides | ANGR | Miembro titular |
| Miguel Ángel Ocharán Pichú | ANGR | Miembro alterno |
| Iván Vega Alferoff | AMPE | Miembro titular |
| Eduardo Rubén Carhuaricra Meza | AMPE | Miembro alterno |
| Carlos López Jiménez | REMURPE | Miembro titular |
| Guisela Valdivia Mosqueira | REMURPE | Miembro alterno |

Secretaría técnica (Secretaría de descentralización)

| | |
|-----------------------------|--|
| John Tulio Romero Lloclla | Secretario de Descentralización (May.- Ago. 2010) |
| Rolando Esteban Moscoso | Secretario de Descentralización (Ago. - 6 Dic. 2010) |
| Luis Alberto Matos Zúñiga | Secretario de Descentralización (7 Dic. 2010 a la fecha) |
| Wilfredo Solís Tupes | Encargado de Ofc. de Transf., Monitoreo y Evaluación |
| Fernando Núñez Hoyos | Miembro del Equipo Técnico de la SD |
| Luis Javier García Cárdenas | Miembro del Equipo Técnico de la SD |

Expertos nacionales e internacionales

| | |
|--------------------|--|
| Carlos Oliva Neyra | Perú - Governa |
| Fernando Rojas | USA - Banco Mundial |
| Jonas Frank | USA - Banco Mundial |
| Javier Loscos | España - Universidad Complutense de Madrid |

Asesores y consultores

| | |
|---------------------------------|--|
| Silvana Huanqui Valcárcel | Miembro del Equipo Técnico del MEF |
| Juan Narváez Henriquez | Miembro del Equipo Técnico de ANGR |
| Pilar Salvatierra | Miembro del Equipo Técnico de AMPE |
| Pilar Vega Dávila | Miembro del Equipo Técnico de REMURPE |
| Eduardo Barzola Farfán | Miembro del Equipo Técnico de REMURPE |
| Raúl Molina Martínez | Asesor Técnico de ANGR, REMURPE y AMPE |
| Edgardo Marcelo Cruzado Silveri | Consultor de REMURPE |
| Renzo Vidal Caycho | Consultor de ANGR |

B. Base legal

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 27680, Ley de Reforma del Capítulo XIV del Título IV, de la Constitución Política del Perú, sobre descentralización.
- Ley N° 27783, modificada por las Leyes N° 27950, N° 28139, N° 28274 y N° 28453, Ley de Bases de la Descentralización.
- Ley N° 29158, modificada por Ley N° 29209, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley N° 27867, modificada por las Leyes N° 27902 y N° 28013, y complementada por la Ley N° 28161, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N° 27245, Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, modificada por la Ley N° 27958.
- Ley N° 27506, Ley del Canon y sus modificatorias.
- Ley N° 28258, Ley de Regalía Minera, modificada por la Ley N° 28323.
- Ley N° 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones.
- Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
- Ley N° 29465, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010.
- Ley N° 29466, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2010.
- Ley N° 29467, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010.
- Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal.
- Decreto Legislativo N° 955, Ley de Descentralización Fiscal.
- Decreto Supremo N° 005-2002-EF, aprueba Reglamento de la Ley del Canon, modificado por Decreto Supremo N° 187-2004-EF.
- Decreto Supremo N° 156-2004-EF, aprueba Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 776.
- Decreto Supremo N° 063-2004-PCM, aprueba Reglamento de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones.
- Decreto Supremo N° 114-2005-EF, aprueba Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal.
- Decreto Supremo N° 157-2005-EF, aprueba Anexo Metodológico correspondiente a la metodología de cálculo de la recaudación efectiva que será realizada por la SUNAT según circunscripción departamental.

C. Iniciativas legislativas sobre descentralización fiscal**Proyecto de Ley N° 1550/2007-CR**

Fecha: 5 de setiembre de 2007.

Proponente: Grupo Parlamentario Nacionalista (Washington Zeballos Gámez).

Objeto: Ley que compensa a los gobiernos regionales que reciben menores recursos por concepto de canon y regalías.

Proyecto de Ley N° 1734/2007-GL

Fecha: 16 de octubre de 2007.

Proponente: Municipalidad de Breña.

Objeto: Proyecto de Ley que redistribuye de forma equitativa los recursos del canon dejados de invertir en las regiones y gobiernos locales, entre los gobiernos locales no beneficiados por tales recursos.

Proyecto de Ley Nº 2019/2007-GL

Fecha: 14 de diciembre de 2007.
 Proponente: Municipalidad Provincial de Huarney.
 Objeto: Modifica la distribución del Canon Minero.

Proyecto de Ley Nº 2672/2008-GL

Fecha: 8 de setiembre de 2008.
 Proponente: Municipalidad Provincial de Trujillo, recogiendo iniciativas aprobadas por la AMPE.
 Objeto: Modifica el numeral 13.1. del Artículo 13º de la Ley Nº 29035, autorizando a los gobiernos regionales y locales, así como a las universidades a transferir los recursos provenientes del canon, sobrecanon y regalías a las entidades bancarias supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones.

Proyecto de Ley Nº 2673/2008-GL

Fecha: 8 de setiembre de 2008.
 Proponente: Municipalidad Provincial de Trujillo, recogiendo iniciativas aprobadas por la AMPE.
 Objeto: Incrementa los recursos del Fondo de Compensación Municipal, modificando el primer párrafo del Artículo 76º del D.L. Nº 776, Ley de Tributación Municipal, el Artículo 17º del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, así como la Sexta Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley de Descentralización Fiscal.

D. Glosario de términos**Competencias exclusivas**

(Numeral 13.1. del Artículo 13º de la Ley de Bases de la Descentralización - Ley Nº 27783 - Sentencia Expediente Nº 047-2004-AI-TC).

Son aquellas competencias cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva a cada nivel de gobierno, conforme a la Constitución y las leyes. Éstas serán positivas si son susceptibles de ser delegadas y negativas si son privativas del órgano respectivo; es decir, no son solo exclusivas, sino también excluyentes, en concordancia con lo establecido por el Tribunal Constitucional, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades.

Competencias compartidas

(Numeral 13.2. del Artículo 13º de la Ley de Bases de la Descentralización - Ley Nº 27783 - Sentencia Expediente Nº 047-2004-AI-TC).

Son aquellas competencias en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados.

El Tribunal Constitucional las ha definido como las materias divididas en determinadas áreas de atención, repartiéndose responsabilidades entre dos o más niveles de gobierno, actividad coherente con los principios de cooperación y de tutela, así como el control de los organismos constitucionales autónomos.

Competencias delegables

(Numeral 13.3. del Artículo 13º de la Ley de Bases de la Descentralización - Ley Nº 27783 - Sentencia Expediente Nº 047-2004-AI-TC).

Son aquellas competencias que un nivel de gobierno delega a otro de distinto nivel por mutuo acuerdo y conforme al procedimiento establecido en la ley, quedando el primero de ellos obligado a abstenerse de tomar decisiones sobre la materia o función delegada, en concordancia con lo establecido por el Tribunal Constitucional.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y en general el ordenamiento jurídico administrativo, refiere también que las entidades públicas tienen competencias delegables a otros organismos públicos (Consultar la Ley N° 27444).

Descentralización

(Artículo 188º de la Constitución Política del Perú, y Artículo 3º de la Ley de Bases de la Descentralización - Ley N° 27783).

Es un proceso que constituye una política de Estado, permanente y obligatoria, que tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país mediante la separación de competencias y funciones, así como el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población.

Descentralización administrativa

(Artículo 6º de la Ley de Bases de la Descentralización – Ley N° 27783).

Dimensión del proceso de descentralización que se desarrolla a partir de la transferencia de competencias y funciones de un nivel de gobierno a otro de menor jerarquía, con el fin de mejorar el ejercicio y la prestación de los servicios públicos correspondientes.

Descentralización económica

(Artículo 6º de la Ley de Bases de la Descentralización - Ley N° 27783).

Dimensión del proceso de descentralización que se desarrolla a partir de la intervención de la inversión pública y privada en la gestión pública descentralizada de los servicios públicos, con el fin de lograr el desarrollo económico, autosostenido y competitivo en las diferentes localidades del país.

Descentralización fiscal

(Ley de Descentralización Fiscal - D.L. N° 955, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 114-2005-EF, y Artículo 5º de la Ley de Bases de la Descentralización - Ley N° 27783).

Dimensión del proceso de descentralización que se desarrolla a partir de la redistribución de las responsabilidades de ingresos y gastos entre los tres niveles de gobierno, acorde con las nuevas necesidades de la gestión pública descentralizada.

Fondo de Compensación Municipal - FONCOMUN

(Numeral 5 del Artículo 196º de la Constitución Política del Perú, el Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por el D.S. N° 156-2004-EF, Artículo 146º de la Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972, Artículo 4º de la Ley que crea el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal – Ley N° 29332, y D.S. N° 060-2010-EF).

Fondo de carácter redistributivo para compensar a gobiernos locales que reciben menor cantidad de recursos públicos, aplicando índices elaborados por el Ministerio de Economía y Finanzas en coordinación con la Secretaría de Descentralización, y considerando factores de pobreza, demografía, territorio e incentivos por generación de ingresos propios y priorización del gasto en inversión. Es destinado a financiar gastos corrientes y/o gastos de capital.

Se financia con los ingresos provenientes del rendimiento del Impuesto de Promoción Municipal (ligado al desenvolvimiento del Impuesto General a las Ventas [IGV], Impuesto al Rodaje e Impuesto a las Embarcaciones de Recreo).

Fondo de Compensación Regional - FONCOR

(Artículo 39º de la Ley de Bases de la Descentralización - Ley N° 27783, y Numeral 15.5 del Artículo 15º de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto - Ley N° 28411).

Fondo de carácter redistributivo destinado a compensar a gobiernos regionales que reciben menores recursos públicos, aplicando índices elaborados por el Ministerio de Economía y Finanzas en coordinación con la Secretaría de Descentralización, tomando en consideración factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza,

población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones. Es destinado a gastos de inversión pública y se financia con los ingresos provenientes de las privatizaciones, además de otros recursos que le asigne la Ley.

Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local - FONIPREL

(Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local / FONIPREL - Ley N° 29125, modificada por Ley N° 29291 y D.U. N° 030-2008 y 037-2009, y su Reglamento aprobado por D.S. N° 204-2007-EF).

Fondo concursable que tiene por finalidad el cofinanciamiento de proyectos de inversión pública de los gobiernos regionales y locales, incluyendo los estudios de preinversión, orientados a reducir las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básicos, que tengan mayor impacto en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en el país.

También las Juntas de Coordinación Interregional y las Mancomunidades Municipales pueden presentar sus propuestas ante este Fondo.

Inversión descentralizada

(Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada - Ley N° 28059).

Ejecución descentralizada de recursos destinados a inversión pública por los tres niveles de gobierno, promoviendo la inversión privada y la participación de la sociedad civil, con el objeto de mejorar la calidad y la cobertura de los servicios públicos, en el marco del desarrollo descentralizado del país.

Mancomunidad Municipal

(Ley N° 29029, modificada por Ley N° 29341 y Reglamento aprobado por D.S. N° 046-2010-PCM).

Entidad con personería jurídica de Derecho Público —comprendida en el nivel de gobierno local—, constituida a partir del acuerdo de dos o más municipalidades, colindantes o no, sustentado en informe técnico que expresa su viabilidad, y su inscripción en el Registro de Mancomunidades Municipales a cargo de la Secretaría de Descentralización.

Tiene por fines promover el desarrollo económico local, el mejoramiento de la calidad de vida y la participación ciudadana.

E. Documentos de referencia sobre descentralización fiscal

Alcázar, Lorena y Rodrigo Lovatón (2005). *Mecanismos de transferencia de recursos en el marco del proceso de descentralización educativa*. Versión preliminar. Consejo Nacional de Educación. Lima, noviembre.

Alfaro Díaz, Javier (2006). “El Catastro y el planeamiento urbano en el Perú”. INICAM. Lima.

Alfaro Díaz, Javier y Markus Ruhling (2007). “La incidencia de los gobiernos locales en el Impuesto Predial en el Perú”.

Arriendo Sánchez, Wilson (2009). *La plusvalía como instrumento de gestión del desarrollo urbano*. Universidad de Antioquia. Medellín.

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR (2010). *Propuesta técnico legal de descentralización fiscal*. Documentos de Debate 4. Lima, julio.

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR (2009). *Proceso de programación presupuestal: análisis crítico y recomendaciones*. Documentos de Debate 3. Lima, septiembre.

Banco Mundial (2008). *Decentralization in Client Countries. An Evaluation of World Bank Support, 1990–2007*. Independent Evaluation Group - IEP. Washington.

Borrero Ochoa, Oscar (2004). “Métodos de avalúo para determinar la plusvalía urbana”.

- Carranza Ugarte, Luis, y David Tuesta Cárdenas (2003). *Consideraciones para una descentralización fiscal: pautas para la experiencia peruana*. Estudios Económicos. Banco Central de Reserva del Perú. Consorcio de Investigación Económica y Social - CIES. Lima.
- Casas Tragodara, Carlos (2009). *Descentralización fiscal frente a un contexto rural*. Red de Municipalidades Rurales del Perú. Lima, mayo.
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL. Santiago de Chile, mayo.
- CEPAL (1993). *Descentralización fiscal: marco conceptual*. Serie Política Fiscal N° 44. Santiago de Chile.
- Congreso de la República (2008). *Informe final del grupo de trabajo de modificaciones a la legislación del canon. Resumen ejecutivo*. Comisión de Economía y Comisión de Descentralización. Lima, julio.
- Congreso de la República (2009). “Propuesta de descentralización fiscal del Grupo de Trabajo sobre Descentralización Fiscal”. Lima, junio.
- Cooperación Alemana al Desarrollo - GIZ (2008). *Transferencias fiscales a los gobiernos subnacionales*. Documento de Trabajo N° 3. Programa Gobernabilidad e Inclusión. Lima.
- Cooperación Alemana al Desarrollo - GIZ (2009). “Propuestas para avanzar en la descentralización fiscal en el Perú” – Sistematización de estudios. Lima.
- Cooperación Alemana al Desarrollo - GIZ (2010). *Análisis de las transferencias fiscales a los gobiernos subnacionales entre 2004 y 2009*. Documento de Trabajo N° 4. Programa Gobernabilidad e Inclusión. Lima.
- Cooperación Alemana al Desarrollo - GIZ - ASAT (2007). “Estudio nacional sobre los arbitrios municipales en el Perú”. Lima. Documento sin publicar.
- Cooperación Alemana al Desarrollo - GIZ (2009). “El Impuesto de la Alcabala en el Perú”. Lima. Documento sin publicar.
- Cooperación Alemana al Desarrollo - GIZ (2009). “La recaudación tributaria en las municipalidades del Perú”. Lima. Documento sin publicar.
- Cooperación Alemana al Desarrollo - GIZ - ASAT (2009). “El Impuesto al Patrimonio Vehicular en el Perú”. Lima. Documento sin publicar.
- Cooperación Alemana al Desarrollo - GIZ - ASAT (2009). “Impuesto a la Alcabala. Proyecto de Ley modificatoria de los Artículos 22º, 24º, 25º, 26º y 29º de la Ley de Tributación Municipal”. Lima. Documento sin publicar.
- Cooperación Alemana al Desarrollo - GIZ (2009). “Identificación de buenas prácticas en las administraciones tributarias locales”. Informe de misión. Lima.
- Florián, Rosa (2008). “Compendio de legislación sobre descentralización, regionalización, gobiernos locales y modernización de la gestión del Estado”. Lima.
- Glave Testino, Manuel (2005). *Entre las políticas fiscal y ambiental en el Perú*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N°102: CEPAL, GIZ. Coordinación: Santiago de Chile.
- Handenwang, Christian (2009). “La administración tributaria municipal en el contexto del proceso de descentralización en el Perú”. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH. Bonn.
- Herrera Catalán, Pedro y Pedro Francke Ballvé (2007). *Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, julio.

- Herrera Catalán, Pedro (2008). *¿Quitarle a los ricos para darle a los pobres?: una propuesta de redistribución de los recursos del canon y regalías mineras a nivel municipal*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, junio.
- Ipenza Peralta, César (2010). *El convenio sobre la diversidad biológica en el Perú*. 1ª edición. Ministerio del Ambiente. Lima.
- Ministerio de Economía y Finanzas - CAF (2008). “Informe de descentralización fiscal en el Perú”. Georgia State University.
- Ministerio de Economía y Finanzas - CAF (2008). “La descentralización fiscal en el Perú – Informe final”. Juan Luis Gómez, Jorge Martínez-Vásquez y Cristian Sepúlveda. Georgia State University.
- Ministerio de Economía y Finanzas - CAF (2009). “El sistema de asignación de competencias de gasto en el Perú: análisis y propuestas de reforma. Informe final”. Juan Luis Gómez, Jorge Martínez-Vásquez y Cristian Sepúlveda. Georgia State University.
- Ministerio de Economía y Finanzas - CAF (2009). “Las transferencias de nivelación: propuestas para una reforma del sistema peruano. Informe final”. Juan Luis Gómez, Jorge Martínez-Vásquez y Cristian Sepúlveda. Georgia State University.
- Ministerio de Economía y Finanzas - CAF (2009). “El sistema de transferencias de capital en el Perú: análisis y propuestas de reforma. Informe final”. Juan Luis Gómez, Jorge Martínez-Vásquez y Cristian Sepúlveda. Georgia State University.
- Ministerio de Economía y Finanzas - CAF (2009). “Endeudamiento y estabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales en el Perú: propuestas de reforma. Informe final”. Juan Luis Gómez, Jorge Martínez-Vásquez y Cristian Sepúlveda. Georgia State University.
- Mendoza Botelho, Martín (2003). *Experiencias de mejores prácticas en gestión municipal: sistemas de catastro y registro en el ámbito local*. AICD/OEA (Ed); López Veira, Ana Mari (Ed).
- Molina Martínez, Raúl (2006). *Informe exploratorio. Organización territorial y formación de regiones: situación en el Perú*. Pro Descentralización – PRODES. USAID - Perú. Lima, diciembre.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2010). *La descentralización fiscal en el Perú. La descentralización en el Perú, una revolución en democracia: lineamientos para un modelo de articulación de sus dimensiones generales*. Prats Máñez, Fernando; Loscos Fernández, Javier; Alcolado Jaramillo, Carmen del Rosario. 1ª edición. Lima.
- PRODES (2010). *Brújula de la descentralización 2010-2011*. ProDescentralización.
- Rabanal Sobrino, Jean Paul y Karl Melgarejo Castillo (2006). “Perú: ¿esfuerzo o pereza fiscal en los gobiernos locales? 1999-2004”. Documento de Trabajo N° 03/2006. Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales. Lima, julio.
- Vega Castro, Jorge (2008). *Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú*. Consorcio de Investigación Económica y Social - CIES. Lima, marzo.
- Von Haldenwang, Christian, Elke Büsing, Katharina Földi, Tabea Goldboom, Ferdinand Jenrich y Jens Pulkowski (2009). *Administración tributaria municipal en el contexto del proceso de descentralización en el Perú. Los Servicios de Administración Tributaria (SAT)*. Studies 44. German Development Institute. Bonn.
- Tolmos, Raúl (2004). *Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe: el caso del Perú*. CEPAL, PNUD. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N°80. Santiago de Chile.

Torero, Máximo y Martín Valdivia (2002). *Gestión municipal y descentralización en el Perú: indicadores para el monitoreo de la transición*. Grupo de Análisis para el Desarrollo - GRADE. Lima, diciembre.

Torero, Máximo y Martín Valdivia (2002). *La heterogeneidad de las municipalidades y el proceso de descentralización en el Perú*. Grupo de Análisis para el Desarrollo - GRADE. Lima, abril.

i Consultoría encargada por la Asociación de Servicios de Administración Tributaria y Programa Gobernabilidad e Inclusión de la Cooperación Alemana al Desarrollo - GIZ, setiembre de 2007.

Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal

Dr. Alan García Pérez
Presidente de la República

Dr. José Chang Escobedo
Presidente del Consejo de Ministros

Edición

© Presidencia del Consejo de Ministros – Secretaría de Descentralización

Av. Armendáriz Nº 339, Miraflores, Lima – Perú
Teléfono: (51 1) 319 7000
Web: www.pcm.gob.pe

© Cooperación Alemana al Desarrollo – GIZ

Programa Gobernabilidad e Inclusión
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH por encargo del Ministerio Federal de Desarrollo y Cooperación Económica (BMZ)
Av. Los Incas Nº 172, piso 6, El Olivar, San Isidro, Lima – Perú
Teléfono: (51 1) 421 1333
Web: www.gobernabilidad.org.pe

Responsable

Luis Matos Zúñiga, Secretario de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)
Hartmut Paulsen, Director del Programa Gobernabilidad e Inclusión de la GIZ

Responsable Contribución GIZ

Hartmut Paulsen, Director del Programa Gobernabilidad e Inclusión de la GIZ

Responsable Contribución AECID

Luis Puentes del Barrio, Responsable del Programa de Gobernabilidad de la AECID

Coordinación y Supervisión

Iván Castillo Cuadra, Asesor Principal del Programa Gobernabilidad e Inclusión de la GIZ
Claudia Romero Lozano, Consultora de Comunicaciones

Responsable de la elaboración de Contenidos

Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal

Corrección de Estilo

Annie Gaimé Le Vexier Vda. de Ordóñez

Diseño y Diagramación

NEVA Studio

Impresión

NEVA Studio

Abril 2011

Tiraje: 2,000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2011-02047

2011, Secretaría de Descentralización

2011, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

2011, Programa Gobernabilidad e Inclusión, auspiciado por Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH por encargo del Ministerio Federal de Desarrollo y Cooperación Económica (BMZ)

Derechos Reservados

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro por cualquier medio, sin permiso expreso del Secretario de Descentralización de la PCM, del Responsable del Programa de Gobernabilidad de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo o del Director del Programa Gobernabilidad e Inclusión de la GIZ.



giz



Proyecto
Apoyo a la Consolidación de la Reforma del Sistema Procesal Penal
y de la Administración de la Justicia en el Perú - Fase 2



Presidencia del Consejo de Ministros
Secretaría de Gestión Pública
Teléfono: 716-8600
www.pcm.gob.pe