

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL¹

ELENA CONTERNO, Coordinadora

SANDRA DOIG

FLOR BLANCO

El diseño de la descentralización fiscal implica definir qué competencias fiscales (de ingresos y gastos) corresponden a cada nivel de gobierno y las reglas de juego que las regirán. Con el fin de preservar la estabilidad macroeconómica, la experiencia internacional muestra la importancia de que los procesos de descentralización sean graduales y fiscalmente neutros².

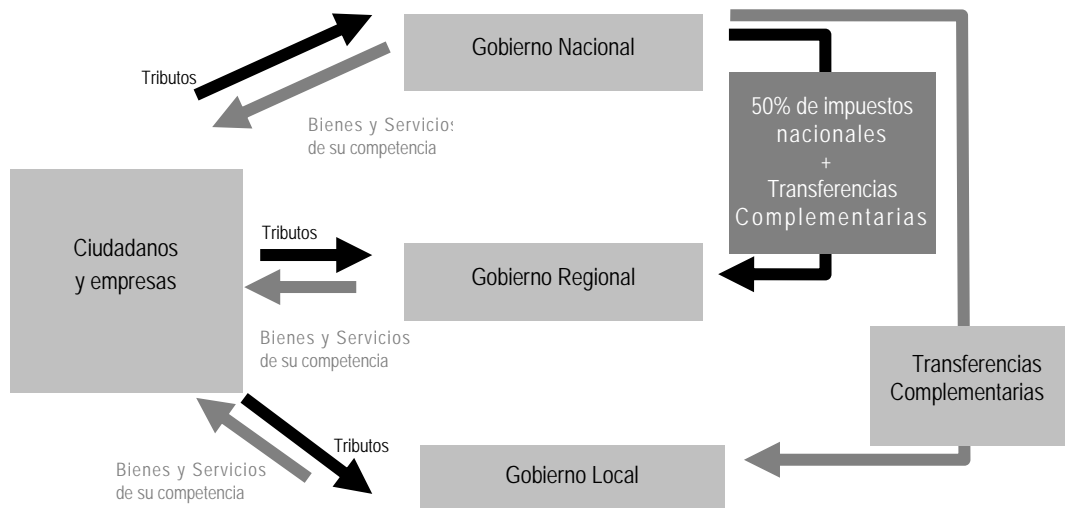
En el Perú, el proceso de descentralización de las fuentes de ingreso ha sido diseñado en dos etapas, y sólo incluye a los gobiernos regionales. La primera consiste en transferencias presupuestales que se deben ir modificando conforme los gobiernos regionales van recibiendo nuevas responsabilidades, en tanto que la segunda contempla que los gobiernos regionales de regiones conformadas tengan una coparticipación en determinados impuestos nacionales, lo cual implica que recibirán una parte (50%) de lo recaudado por ciertos impuestos en su jurisdicción.

En el Gráfico N° 6 se presenta el esquema de descentralización fiscal planteado para el Perú, sus objetivos y mecanismos de operación.

1 CONTERNO, Elena; DOIG, Sandra y BLANCO, Flor. "Descentralización Fiscal", Capítulo 3. En: CONTERNO, Elena; DOIG, Sandra y BLANCO, Flor. *Proceso de descentralización 2005-Abril 2006. Balance y Desafíos*, Programa Pro Descentralización-PRODES. Mayo 2006. Pág. 69-85.

2 Para una revisión de las experiencias de regulación de estos temas en otros países, se recomienda consultar el documento elaborado por PRODES: *Descentralización Fiscal: Análisis Conceptual y revisión de experiencias en nueve países*

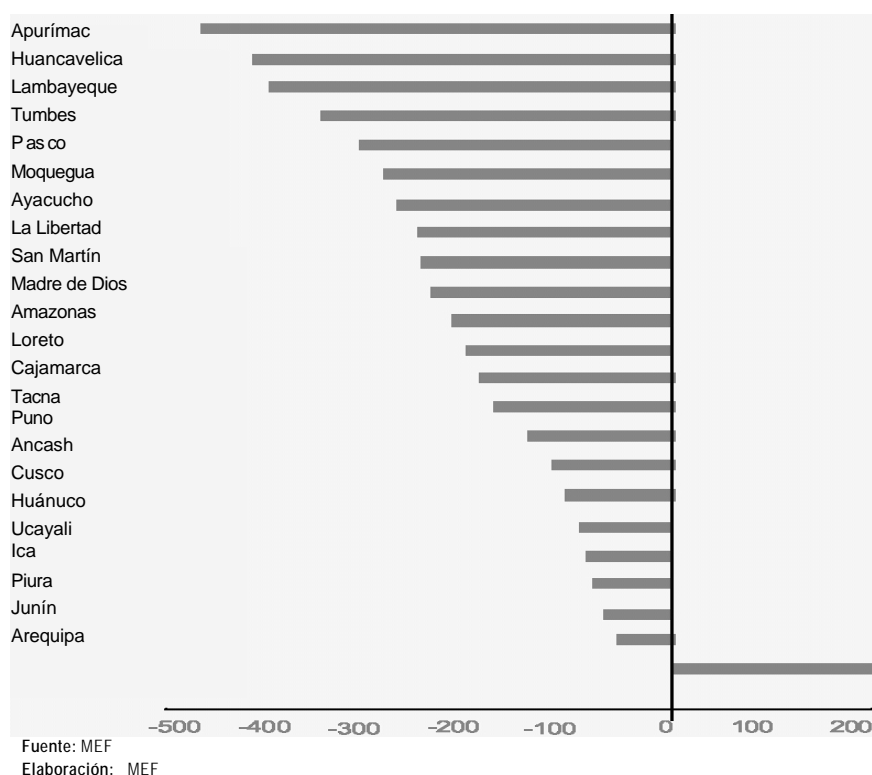
Gráfico N° 6
Descentralización Fiscal y Financiamiento de Gobiernos Regionales y Locales



Elaboración: PRODES

En términos de descentralización fiscal, lo ideal es que la ciudadanía y las empresas paguen a cada nivel de gobierno los tributos que correspondan a los bienes y servicios que reciben de ese nivel. Sin embargo, en países de bajos ingresos como Perú, en que existen diversas zonas cuya recaudación no permite asegurar a la población un nivel mínimo de servicios básicos, es inevitable que parte del financiamiento de los gobiernos descentralizados se realice mediante transferencias intergubernamentales -y no sólo de tributos propios o coparticipación de tributos nacionales-. En el Perú, sólo el departamento de Arequipa, después de Lima, sería capaz de financiar sus gastos con recursos provenientes de la recaudación de impuestos nacionales en su jurisdicción (Gráfico N° 7).

Gráfico N° 7
Diferencias entre ingresos y gastos por departamento



Así, en países de bajos ingresos como Perú un aspecto medular de la descentralización fiscal es definir cómo realizar la redistribución de la recaudación del nivel nacional a los distintos gobiernos descentralizados.

Finalmente, importa contemplar el tema de los beneficios tributarios, pues como se sabe el sistema tributario peruano cuenta con diversas exoneraciones fiscales, entre las que resaltan las establecidas para las personas naturales y jurídicas que habitan, hacen negocio e invierten en la amazonía, así como las exoneraciones al IGV a negocios que comercian abarrotes, medicinas y productos de consumo básico en la zona de selva. La recaudación esperada en el corto plazo de eliminarse estas exoneraciones se estima en US\$ 1,000 millones anuales³.

1. Marco Normativo

Descentralización Fiscal en dos etapas

De acuerdo a la Ley de Descentralización Fiscal⁴, la transferencia de recursos

³ Marco Macroeconómico Multianual 2006-2008.

⁴ Decreto Legislativo N° 955, publicado el 5 de febrero de 2004.

y competencias a los gobiernos regionales en materia fiscal se realiza de manera gradual, a través de dos etapas; la primera de ellas referida a transferencias de recursos del nivel nacional y la segunda contempla la asignación de un porcentaje de algunos impuestos nacionales como recursos propios. Cabe mencionar que la asignación de recursos para gobiernos locales no está contemplada dentro de esta norma. Mayor detalle de las etapas puede revisarse en el Cuadro N° 22.

Además, para ambas etapas se contemplan incentivos orientados a mejorar el desempeño de los gobiernos regionales. Por ejemplo, el gobierno regional podrá usar el saldo del presupuesto proveniente de la mejora de la eficiencia en el gasto.

Cuadro N° 22
Etapas en la asignación de ingresos a los Gobiernos Regionales

Etapas	Características	Condiciones
Primera	<ul style="list-style-type: none"> - Transferencias presupuestales realizadas por el Gobierno Nacional. - Asignación de recursos de FONCOR. 	<ul style="list-style-type: none"> - En función del cronograma de transferencias de fondos y proyectos sociales y de lucha contra la pobreza, de inversión en infraestructura productiva, así como de las transferencias de competencias.
Segunda	<ul style="list-style-type: none"> - Asignación de hasta 50% de la recaudación de los impuestos internos nacionales efectivamente recaudados en cada Región (IGV sin IPM, ISC e IR de personas naturales). - Transferencias intergubernamentales complementarias⁵ - Incentivos por mejora del esfuerzo fiscal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Leyes de Sistema de Acreditación y de Incentivos para la conformación de regiones en vigencia. - Regiones conformadas, que cumplan con el Sistema de Acreditación y alcancen los objetivos y metas de las competencias transferidas.

Fuente: Ley de Descentralización Fiscal, Decreto Legislativo N° 955. Elaboración: PRODES

El Reglamento de Descentralización Fiscal⁶, de septiembre de 2005, enfatiza los límites de las dos etapas de la descentralización fiscal y precisa algunos conceptos y procesos necesarios para su aplicación:

Recaudación efectiva: son los ingresos generados por impuestos -IGV, ISC e IR de personas naturales-, según el lugar donde se desarrollan las actividades económicas. Para calcular a cuánto asciende cada uno de estos montos, el

⁵ El artículo 19° de la Ley de Descentralización Fiscal establece que el Gobierno Nacional hará transferencias a favor de las regiones para cubrir diferencias entre los gastos rígidos y los recursos efectivamente recaudados, también para cubrir déficit generados por recaudaciones menores a las metas, explicadas por factores externos atípicos.

⁶ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 114-2005-EF.

MEF publicó en noviembre de 2005 la metodología correspondiente, que se resume en el Cuadro N° 23⁷.

La SUNAT es la encargada de realizar el cálculo en base a la metodología del MEF, y sus primeros resultados deberán estar disponibles a partir de enero de 2007⁸.

Transferencias complementarias: se realizarán cuando exista una brecha negativa entre el monto correspondiente al 50% de recursos efectivamente recaudados en la región y los gastos rígidos e ineludibles, o cuando por factores externos no se alcance la meta de recaudación⁹. Para ello, el reglamento precisa cuáles son los gastos rígidos e ineludibles, además de los factores que pueden explicar la menor recaudación.

Mejora del esfuerzo fiscal: es la diferencia positiva entre lo recaudado efectivamente y la meta fiscal. De acuerdo a lo establecido en el reglamento, si esta diferencia es consecuencia directa de acciones del gobierno regional, la misma se asignará totalmente a la región.

Además de estas precisiones, el Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal aclara que el 50% de los recursos efectivamente recaudados que se asignarán a las regiones que se conformen, como parte del incentivo fiscal, no representan recursos adicionales sino sustitutorios.

Cuadro N° 23
Consideraciones para el cálculo de recaudación efectiva

Características	Condiciones
Impuesto a la Renta de Personas Naturales (Primera Categoría)	Se calculará en función a la ubicación geográfica de quien percibe las rentas hasta que la SUNAT pueda acceder a la información necesaria para el cálculo sobre la base de la ubicación geográfica de los predios generadores de la renta.
Impuesto a la Renta de Personas Naturales (Segunda, Cuarta y Quinta Categoría)	Se calculará en función a la ubicación geográfica de quien percibe la renta. En caso de no ser domiciliado, se calculará en función a la ubicación geográfica de quien paga la renta.
Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo	Se calculará en función a la operación gravada en los puntos de venta al consumidor.

Fuente: Anexo metodológico - Decreto Supremo N° 157-2005-EF.
Elaboración: PRODES

7 Decreto Supremo N° 157-2005-EF, que aprueba Anexo Metodológico correspondiente a la metodología de cálculo de la recaudación efectiva que será realizada por la SUNAT según circunscripción departamental. Publicada el 29 de noviembre de 2005.

8 Artículo 1° del Decreto Supremo N° 157-2005-EF.

9 El cálculo de la meta fiscal para cada región solo podrá hacerse una vez que la SUNAT haya calculado la recaudación efectiva.

Endeudamiento de los gobiernos regionales y locales

El mapa de las reglas fiscales que deben cumplir los gobiernos descentralizados para poder acceder a financiamiento, sin poner en riesgo su estabilidad ni la del gobierno nacional, fue establecido mediante tres normas i) la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal¹⁰, ii) la Ley de Descentralización Fiscal y iii) la Ley Orgánica de Municipalidades¹¹. Con las modificaciones incorporadas en el año 2005 por la Ley N° 28572¹², el mapa de reglas fiscales aplicables a los gobiernos regionales y locales quedó definido con 10 reglas (ver Cuadro N° 24).

La Ley de Descentralización Fiscal y su Reglamento, obliga a los gobiernos regionales y locales a presentar Informes Multianuales de Gestión Fiscal el 15 de julio de cada año e informes trimestrales a los 30 días de culminado cada trimestre. De acuerdo al esquema planteado por la Ley de Descentralización Fiscal, el citado Informe de Gestión Fiscal tendrá como contenido no sólo el estado de las finanzas de los gobiernos regionales y locales, que incluye el detalle del cumplimiento de reglas fiscales, sino también las proyecciones de su desempeño en materia fiscal para los tres años siguientes.

La aplicación de esta obligación será gradual, habiéndose establecido como primer paso Cabe resaltar al respecto que si bien FONCOR fue concebido como un fondo compensatorio, en la práctica la distribución de sus recursos obedece principalmente al presupuesto que tenían asignado los proyectos de INADE de manera previa a la transferencia, antes que a criterios de pobreza, necesidades insatisfechas y ubicación fronteriza que establece la Ley de Bases.

Finalmente, como mecanismo de saneamiento de las finanzas municipales, el Reglamento establece un período de transición -que inicia el 1 de enero de 2006 y termina el 31 de diciembre de 2007- en el que participarán la lista de gobiernos descentralizados mencionados en el párrafo anterior.

En caso los gobiernos regionales y locales incumplan las reglas de la Ley de Responsabilidad y Prudencia Fiscal, se restringirá su acceso a recursos del FIDE, FONCOR y FONCOM UN, destinándose las retenciones de los últimos al pago de la deuda contraída¹³, y tendrán dificultades para acceder a la

10 Ley N° 27245, modificada por la Ley N° 27958, publicada el 27 de diciembre de 1999.

11 Ley N° 27972, publicada el 27 de mayo de 2003.

12 Ley N° 28572, mediante la que se modifica el artículo 28° del Decreto Legislativo N° 955 – Ley de Descentralización Fiscal. Esta norma modifica algunos de los límites de endeudamiento de los gobiernos locales que contraigan deuda por maquinaria y equipos.

13 Ley N° 27958, del 7 de mayo de 2003, que modifica la Ley N° 27245 de Responsabilidad y Transparencia Fiscal e incorpora a los gobiernos regionales.

acreditación para transferencias, teniendo en cuenta que el cumplimiento de las reglas fiscales es un requisito general para acreditar.

Cuadro N° 24
Reglas Fiscales que deben observar los Gobiernos Descentralizados

Ley	Regla
Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal ¹⁴	<ol style="list-style-type: none"> 1. La relación entre el stock de la deuda total y los ingresos corrientes no debe ser superior al 100 por ciento. 2. La relación del servicio anual de la deuda (amortización e intereses) a ingresos corrientes debe ser inferior al 25%¹⁵. 3. El promedio del resultado primario de los últimos tres años de cada uno de los gobiernos regionales y locales no podrá ser negativo¹⁶.
Ley de Descentralización Fiscal ¹⁷	<ol style="list-style-type: none"> 4. La deuda de corto plazo no debe exceder del equivalente a la doceava parte de los ingresos anuales, incluyendo las transferencias. 5. La relación del stock de deuda contraída sin garantía del Gobierno Nacional, respecto a los ingresos corrientes, no debe ser superior al 40%. 6. La relación del stock de deuda contraída sin garantía del Gobierno Nacional, respecto a los ingresos corrientes, no debe ser superior al 45%, para los gobiernos locales que contraigan deudas por adquisición de maquinarias y equipos¹⁸. 7. La relación del servicio de deuda contraída sin garantía del Gobierno Nacional, respecto a los ingresos corrientes, debe ser inferior al 10%. 8. La relación del servicio de deuda contraída sin garantía del Gobierno Nacional, respecto a los ingresos corrientes, debe ser inferior al 25%, para los gobiernos locales que contraigan deudas por adquisición de maquinarias y equipos¹⁹. 9. El incremento anual del gasto no financiero no puede ser mayor al 3% en términos reales.
Ley Orgánica de Municipalidades ²⁰	<ol style="list-style-type: none"> 10. Los servicios de amortización e intereses de los gobiernos locales no pueden superar el 30% de los ingresos del año anterior.

Transferencias Intergubernamentales

En el Perú, las transferencias del gobierno nacional a los gobiernos descentralizados están compuestas por FONCOMUN, FONCOR, Canon y Sobrecanon, Regalías, FOCAM, FIDE, entre otras.

14 Artículo 4° de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

15 Se aplica sólo para gobiernos regionales.

16 El Reglamento de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, Decreto Supremo N° 151-2004-MEF- define como resultado primario a la diferencia entre los ingresos totales y los gastos no financieros, o alternativamente como el resultado económico antes del pago por vencimientos de intereses de la deuda interna y externa.

17 Artículos 25° , 27°, 28° y 29° de la Ley de Descentralización Fiscal.

18 Modificación incorporada por la Ley N° 28572.

19 Modificación incorporada por la Ley N° 28572.

20 Artículo 69° de la Ley Orgánica de Municipalidades.

En los párrafos siguientes se presentan las disposiciones centrales del marco normativo en relación a las principales de estas transferencias intergubernamentales.

FONCOMUN: en el 2004, la distribución de los recursos del Fondo de Compensación Municipal - FONCOMUN entre municipalidades sufrió modificaciones en cuanto a criterios y porcentajes, los cuales recién resultarán aplicables a partir del 1 de enero de 2007²¹.

La modificación referida a los criterios de distribución establece que éstos serán dados anualmente por el MEF, con opinión técnica del CND, considerando²²:

- a. Indicadores de pobreza, demografía y territorio.
- b. Incentivos por generación de ingresos propios y priorización del gasto en inversión.

En cuanto a los porcentajes, se mantiene el 20% para la municipalidad provincial y se modifica el destino del 80% restante, ampliando su distribución a las municipalidades distritales de la provincia y a la municipalidad provincial. Así, la municipalidad provincial recibe 20% para iniciativas provinciales y una parte del 80% para iniciativas en el cercado de la provincia.

FONCOR: de acuerdo a la Ley de Bases de la Descentralización, el Fondo de Compensación Regional-FONCOR se constituye inicialmente con recursos de los presupuestos de los ex-CTAR, y por el 30% de recursos provenientes de privatizaciones y concesiones. En la Ley de Descentralización Fiscal se incluye, como financiamiento adicional, recursos de Tesoro Público.

En relación a la distribución de los recursos del FONCOR, el artículo 39° de la Ley de Bases de Descentralización precisa que éste se distribuye entre todos los gobiernos regionales con criterios de equidad y compensación, considerando factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño. El MEF con opinión favorable del CND aprueba los índices de distribución del

21 Decreto Legislativo N° 952, publicado el 3 de febrero del 2004, mediante el cual se modifica el Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal. La fecha de aplicación de estos nuevos criterios de distribución del FONCOMUN -01/01/07- ha sido modificada mediante la Séptima Disposición Transitoria de la Ley N° 28562 – Ley que autoriza crédito suplementario en el Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2005; antes de esta norma la fecha para la puesta en marcha era el 1 de enero de 2006.

22 Antes de la modificatoria, se establecía en el artículo 87° de la Ley de Tributación Municipal –Decreto Legislativo N° 776- «[...] El Fondo se distribuirá entre las Municipalidades Provinciales y Distritales, preferentemente de zonas rurales y urbano-marginales, teniendo en consideración criterios de población, pobreza, desarrollo humano, violencia y recursos

FONCOR. En el 2004, los recursos distribuidos fueron obligaciones pactadas con anterioridad, principalmente de los proyectos de INADE, que ascendieron a S/. 416,7 millones. En el Presupuesto Público 2005 se incluyó adicionalmente S/. 30 millones, distribuidos utilizando los criterios de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza y población antes señalados²³. Para el 2006, el monto correspondiente a FONCOR asciende a S/. 430 millones.

Canon: en el 2004, se introdujeron diversas modificaciones a los índices de distribución de los canon (minero, hidroenergético, gasífero y forestal)²⁴:

- El criterio de densidad poblacional (habitantes por kilómetro cuadrado) fue sustituido por un indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas.
- Se otorga un porcentaje específico de 10% al distrito o distritos donde están ubicados los yacimientos y concesiones.
- Se modifican los porcentajes a distribuirse entre los gobiernos locales del resto de la provincia y del departamento.
- Se incorpora a las universidades públicas como nuevos beneficiarios.

Además, se precisó que los distritos propietarios de los yacimientos o concesiones mineras no quedan excluidos de la distribución provincial que les corresponde, quedando configurada la distribución tal como se muestra en el Cuadro N° 25.

Cuadro N° 25
Criterios de distribución del CANON

Después de la modificatoria	Antes de la modificatoria
10% para los gobiernos locales de los distritos donde se encuentra localizado el recurso natural.	

naturales».

23 Mediante Resolución Ministerial N° 032-2005-EF/15 se aprobaron los índices de distribución del Fondo de Compensación Regional – FONCOR- a nivel de Gobiernos Regionales para el año fiscal 2005, norma que fue publicada el 30 de enero de 2005.

24 Luego de aprobada la Ley de Canon en julio de 2001, Ley N° 27506, en el 2003 se modificaron algunos de sus artículos mediante Ley N° 28077, y en febrero de 2004 se modificó su Reglamento mediante Decreto Supremo N° 029-2004-EF. Posteriormente, el 10 de agosto de 2004 se aprobó la Ley N° 28322, norma que modificó nuevamente la Ley de Canon en cuanto a los criterios de distribución, lo cual entró en vigencia el 1ro de enero de 2005, luego de la aprobación de su reglamento en diciembre de 2004 mediante Decreto Supremo N° 187-2004-EF. Por su parte, la Ley N° 28277 de julio de 2004, que modifica la Ley N° 27763 - Ley Complementaria de Legislación del Canon y sobrecanon para Petróleo y Gas en Piura y Tumbes, estableció nuevos criterios de distribución del canon y sobrecanon petrolero para estos departamentos.

25% del total de canon para los gobiernos locales de los distritos y provincias donde se explota el recurso natural.	Se excluía de este monto al distrito o distritos del recurso natural
40% del total de canon para los gobiernos locales de los distritos y provincias del departamento o departamentos de las regiones donde se explota el recurso natural.	En la ley anterior se excluía a la provincia o provincias donde se encuentra el recurso natural
25% del total de canon para los gobiernos regionales donde se explota el recurso natural. De dicho monto total, el 20% será transferido a las universidades públicas.	En este rubro, no se incluía a las universidades públicas

Fuente: Ley que modifica la Ley de Canon, Ley N° 28322.

Elaboración: PRODES

Regalías Mineras: una fuente adicional de recursos para los gobiernos descentralizados, son las regalías mineras²⁵. La ley que las crea establece que el íntegro de los recursos recaudados por este concepto será destinado a los gobiernos regionales y locales donde se ubican los yacimientos y concesiones, y a las universidades nacionales de la región, según los porcentajes y criterios señalados en la norma (Ver Cuadro N° 26).

Cuadro N° 26
Criterios de distribución de regalías mineras

% del total recaudado	Destino
20%	Para los gobiernos locales de la municipalidad o municipalidades distritales donde se encuentran las concesiones mineras en explotación. De ello, el 50% será invertido en las comunidades donde se explota el recurso natural.
20%	Para los gobiernos locales de la provincia o provincias donde se encuentran las concesiones mineras en explotación.
40%	Para los gobiernos locales de las circunscripciones departamentales, o de las regiones cuando éstas se constituyan, donde se encuentran las concesiones mineras en explotación.
15%	Para el o los gobiernos regionales donde se encuentran las concesiones mineras en explotación.
5%	Para la o las universidades nacionales de la región o regiones o, cuando no se hayan conformado éstas, de las circunscripciones departamentales donde se encuentran las concesiones mineras en explotación.

Fuente: Decreto Supremo N° 157-2005-EF.

Elaboración: PRODES

Sobre este punto, cabe señalar que en abril del 2005 el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda interpuesta por las empresas mineras para que se declarase inconstitucional la aplicación de regalías²⁶.

25 Ley de Regalía Minera, Ley N° 28258, modificada por Ley N° 28323, reglamentada mediante Decreto Supremo N° 157-2004-EF.

26 Sentencia N° 0048-2004-PI/TC: Declaran infundada demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra artículos 1,2,3,4,5 de la Ley de Regalía Minera, publicada el 7 de abril de 2005.

FOCAM: el 30 de diciembre de 2004 se publicó la Ley N° 28451, mediante la cual se creó el Fondo de Desarrollo Socioeconómico del Proyecto Camisea - FOCAM; con los recursos de este fondo se espera compensar a los departamentos por los que pasan los ductos que contienen los hidrocarburos de los Lotes 88 y 56 del proyecto Camisea.

El FOCAM tiene como fuente de financiamiento al 25% de los recursos que recibe el Estado por regalías, que serán distribuidos con los criterios que figuran en el Cuadro N° 27 en los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Ica y Lima (exceptuando a Lima Metropolitana).

Cabe mencionar que en noviembre de 2005 se publicó una ley que amplía el monto de financiamiento del FOCAM con 2.5% de los recursos de las regalías que recibe el Estado, destinados exclusivamente al departamento de Ucayali²⁷.

Cuadro N° 27
Distribución de recursos del FOCAM

Focam destinado a Ayacucho, Huancavelica, Ica y Lima		Focam destinado a Ucayali	
Porcentaje	Beneficiarios	Porcentaje	Beneficiarios
30%	Gobiernos regionales	60%	Municipalidades de la provincia de Atalaya
30%	Municipalidades provinciales	10%	Municipalidades de la provincia de Coronel Portillo
15%	Municipalidades distritales por donde pasan los ductos	10%	Municipalidades de la provincia del Padre Abad
15%	Municipalidades distritales por donde no pasan los ductos	3%	Municipalidades de la provincia de Purús
10%	Universidades públicas	13%	Gobierno Regional de Ucayali
		4%	Universidades públicas

Fuente: Ley que crea el FOCAM, Ley N° 28451 y Ley que modifica a la Ley N° 28451, Ley N° 28622

Elaboración: PRODES

De acuerdo al reglamento del FOCAM, estos recursos deberán destinarse al financiamiento de proyectos de inversión pública y a otras intervenciones vinculadas con infraestructura económica como gastos de mantenimiento, capacitación y asistencia técnica para formular proyectos de inversión pública y acciones destinadas a la preservación del medio ambiente²⁸.

²⁷ Ley N° 28622, Ley que Modifica la Ley N° 28451, Ley que crea el Fondo de Desarrollo Socioeconómico del Proyecto Camisea – FOCAM. Publicada el 10 de noviembre de 2005

²⁸ 126 Decreto Supremo N° 042-2005-EF, mediante el que se aprobó el Reglamento de la Ley de Creación del Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea FOCAM, publicada el 08 de abril de 2005.

FIDE: otra fuente de financiamiento para los gobiernos descentralizados es el Fondo Intergubernamental para la Descentralización - FIDE, diseñado como un fondo concursable para el financiamiento de proyectos entre los distintos niveles de gobierno. El FIDE fue creado por la Ley de Bases de la Descentralización y reglamentado mediante Resolución Presidencial N° 150-CND-P-2003, del 2 de diciembre de 2003. Las características principales del FIDE se presentan en el Cuadro N° 28.

Cuadro N° 28
Características del FIDE

Tema	Detalle
Proyectos	Deben ser identificados por consenso entre niveles de gobierno de al menos dos circunscripciones territoriales y la sociedad civil, y deben encontrarse en los Planes de Desarrollo Concertado
Recursos	30% de los recursos captados por privatizaciones, concesiones y otros. Otros provenientes de la cooperación internacional no reembolsable, donaciones, repago de créditos, de la ejecución de garantías de contratos mutuos y los que le sean asignados.
Forma de Asignación	Recursos de libre adjudicación: a disposición de todos los gobiernos regionales y locales, son reembolsables. Recursos de adjudicación legal predeterminada: destinados al financiamiento de proyectos en las circunscripciones donde se encuentra el activo privatizado o concesionado. Son no reembolsables.
Concurso	La convocatoria debe realizarse anualmente, en el mes de mayo.

Fuente: Reglamento del FIDE, R.P. N° 150-CND-P-2003
Elaboración: PRODES

Recuadro N° 7: Canon, Regalías Mineras y FOCAM: ¿Qué son y de dónde provienen sus recursos?

1. **Canon:** es la participación que tienen los gobiernos regionales, locales y las universidades en los ingresos y rentas del Estado por la explotación de recursos naturales. Dependiendo del tipo de recurso, el canon estará formado por un porcentaje del Impuesto a la Renta – IR-que pagan las empresas extractoras y en algunos casos por conceptos adicionales. De manera particular:
 - a. Canon minero: 50% del IR que pagan los titulares de la actividad minera.
 - b. Canon gasífero: 50% del IR y las regalías pagados por los titulares de la actividad, además del 50% de la participación del estado en los contratos de servicios.
 - c. Canon hidroenergético: 50% del IR pagado por las empresas concesionarias de generación de energía eléctrica que utilicen el recurso hídrico.
 - d. Canon pesquero: 50% del IR y Derechos de Pesca pagados por los titulares de la actividad.
 - e. Canon forestal: 50% del pago del derecho de aprovechamiento de productos forestales y de fauna silvestre, así como los permisos y autorizaciones que otorgue la autoridad competente.
 - f. Canon y sobre canon petrolero: rangos diferenciados –entre 2.5% y 12.5%- por producción y ventas.
2. **Regalías Mineras:** son el monto que el concesionario de un yacimiento paga al Estado por la explotación que realiza de los recursos. Este monto corresponde a un porcentaje del valor de producción a precios internacionales. Así, si:
 - a. El valor de la producción es menor a \$60 millones anuales, el pago será equivalente al 1% de este valor.
 - b. El valor de la producción está entre \$60 y 120 millones anuales, el pago será equivalente al 2% de este valor.
 - c. El valor de la producción es mayor a \$120 millones anuales, el pago será equivalente al 3% de este valor.
3. **FOCAM :** es un fondo intangible que busca contribuir al desarrollo de las zonas donde se encuentran los ductos que transportarán los hidrocarburos de los Lotes 88 y 56. Está compuesto por el 27.5% de los recursos que corresponden al Gobierno Nacional de las regalías provenientes de los Lotes 88 y 56, luego de que se haya descontado el pago de canon gasífero y otras deducciones correspondientes a Perupetro, Osinerg y el Minem.

Fuente: Tomado de Índices de Distribución de Recursos – MEF en www.mef.gob.pe/propuesta/DGAES_DistribucionRecursos.php y Casas Tragodara, Carlos. Aspectos Económicos y Fiscales de la Descentralización en el Perú, Págs. 54-64

2. Balance 2005 abril2006

Más recursos, aunque inestables e inequitativos, para los gobiernos descentralizados

La participación de los gobiernos descentralizados en el Presupuesto Público ha ido en aumento en los últimos años. Entre 2003 y 2006, su participación ha pasado de 29% a 35% (Gráfico N° 8).

Gran parte del incremento del porcentaje del presupuesto público para los gobiernos descentralizados se explica por el crecimiento significativo de las transferencias intergubernamentales, en especial de las correspondientes a

canon y FONCOM UN, que entre 2000 y 2005 han crecido 305% y 45%, respectivamente (Cuadro N° 29).

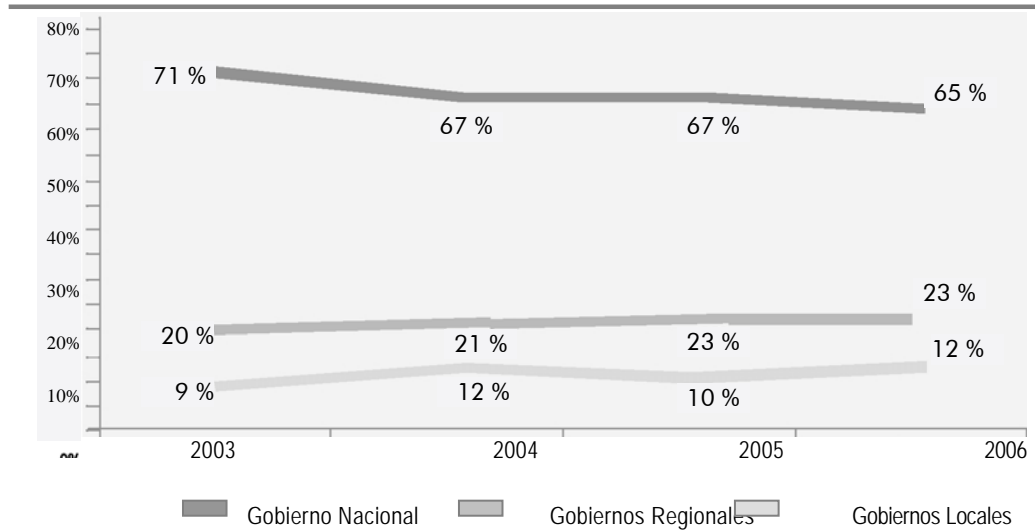
Las transferencias de canon y regalías empiezan a convertirse en una fuente de preocupación para los formuladores de políticas, pues las mismas empiezan a tomar importancia en la estructura presupuestal de los gobiernos descentralizados, lo cual los hace más vulnerables a las fluctuaciones que es previsible tengan las mismas.

Otra fuente de preocupación es la inequidad que se estaría introduciendo con las transferencias, en la medida que gobiernos regionales como Moquegua recibieron en el 2005 por este concepto S/. 408 per cápita, en tanto que otros como Lambayeque sólo S/. 12 (Ver Cuadro N° 30).

Cabe resaltar al respecto que si bien FONCOR fue concebido como un fondo compensatorio, en la práctica la distribución de sus recursos obedece principalmente al presupuesto que tenían asignado los proyectos de INADE de manera previa a la transferencia, antes que a criterios de pobreza, necesidades insatisfechas y ubicación fronteriza que establece la Ley de Bases.

En este marco, y tomando en cuenta la relevancia del sistema de transferencias intergubernamentales en países de bajos ingresos como Perú, es de suma importancia y urgencia dar una revisión integral al sistema vigente. Merecen especial atención las brechas que se están generando entre los departamentos, la ausencia de mecanismos de compensación para zonas de mayor pobreza y la vulnerabilidad de las fuentes de financiamiento.

Gráfico N° 8
Participación en el Presupuesto Público según niveles de Gobierno



Fuente: MEF Elaboración: PRODES

Cuadro N° 29
Transferencias a Idos Gobiernos Regionales y Locales 2000 - 2006 (nuevos soles)

Tipos de tendencias	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	Variación 2004-2005.
Gobiernos Locales								
Foncomun	1,398,945,046	1,369,570,409	1,430,844,170	1,597,053,314	1,793,318,852	2,031,674,240	580,264,955	13%
Programa de Vaso de Leche	325,124,000	325,053,299	308,048,864	356,000,000	360,000,000	360,000,000	0	0%
Renta de Aduanas	24,891,213	23,893,175	22,915,958	89,373,141	99,691,938	122,718,985	30,449,106	23%
Canon Petrolero	407,109,020	332,825,900	365,436,240	399,298,650	227,769,440	304,035,663	86,239,341	33%
Canon Hidroenergético			41,116,814	73,818,681	83,921,187	84,464,453	20,230,376	1%
Canon Minero	55,360,909	81,278,499	116,270,407	228,660,985	346,167,293	666,105,482	217,218,549	92%
Canon Pesquero				20,896,033	30,126,642	21,772,575	21,349,434	-28%
Canon Forestal				777,966	658,052	1,626,825	0	147%
Canon Gasífero					54,654,332	226,448,380	68,575,444	314%
Regalías Mineras						184,219,325	62,097,336	
Focam						37,687,189	17,611,513	
Total	2,211,430,188	2,132,621,282	2,284,632,453	2,765,878,770	2,996,307,736	4,040,753,118	1,104,036,054	35%
Variación anual		-3.56%	7%	21%	8%	35%		
Gobiernos Regionales								
Foncor					07,745,563	422,535,129	0	4%
Renta de Aduanas					77,924,557	92,404,691	24,769,239	19%
Canon Petrolero						225,547,536	64,811,757	
Canon Hidroenergético					25,326,313	28,695,290	8,364,879	13%
Canon Minero					105,122,183	231,636,907	79,607,875	120%
Canon Pesquero					10,042,214	5,533,343	7,116,480	-45%
Canon Forestal					219,351	541,918	0	147%
Canon Gasífero					18,218,351	75,482,793	22,858,481	314%
Regalías Mineras						35,830,867		11,643,25
Focam						18,314,983	7,170,30	
Total					644,598,29	1,136,523,458	226,342,27	76%
Variación anual						76%		
Total								
Total Transferencias	2,211,430,188	2,132,621,282	2,284,632,453	2,765,878,770	3,640,906,028	5,177,276,575	1,330,378,272	42%
Variación anual		-3.56%	7%	21%	32%	42%		
Variación 2000 - 2005								134%

* Información hasta el 31 / 03 / 06

Fuente: CND, MEF, Perupetro para canon petrolero 2000 - 2003

Elaboración: PRODES

Cuadro N° 30
Transferencias a los Gobiernos Regionales 2005 (nuevos soles)

Gobierno Regional	FONCOR	FOCAM	Canon	Regalias Mineras	Renta de Aduanas	Total Transferencias	Población*	Transferencia per cápita
Amazonas	14,516,619		15,992	624		14,533,234	404,714	36
Ancash	8,965,680		16,854,009	58,213		25,877,902	1,079,460	24
Apurímac	13,013,750		1,267,024	303,073		149583,847	435,020	34
Arequipa	28,585,430		21,804,041	1,267,848		51,657,319	1,184,761	44
Ayacucho	18,488,270	6,539,512	410,344	60,631		25,498,757	643,199	40
Cajamarca	8,319,180		72,600,550			80,919,730	1,411,381	57
Callao	1,324,686		416,150		92,404,69	94,145,526	841,796	112
Cusco	29,245,884		80,635,918			1099881,802	1,216,638	90
Huancavelica	22,433,159	4,159,555	11,807,935	433,700		38,834,349	464,277	84
Huánuco	23,231,955		45,460	199,142		23,476,557	759,029	31
Ica	13,502,822	3,908,785	2,572,557	971,979		20,956,143	691,235	30
Junín	20,785,721		5,341,173	381,768		269508,663	1,193,125	22
La Libertad	30,112,624		4,971,681	1,659,705		36,744,010	1,599,096	23
Lambayeque	13,486,849		2,652			13,489,501	1,133,588	12
Lima	8,190,922	3,707,131	13,555,961	1,174,292		26,628,307	843,333	32
Loreto	6,053,611		124,919,540			1309973,151	918,207	143
Madre de Dios	7,089,341		159,919			79249,260	95,568	76
Moquegua	17,623,180		37,502,927	12,375,110		679501,217	165,443	408
Pasco	14,966,676		8,871,880	1,712,650		259551,206	277,041	92
Piura	40,464,510		43,397,914	114		839862,538	1,693,600	50
Puno	18,545,658		25,766,739	4,562,430		469874,827	1,293,493	36
San Martín	28,755,895		128,478	3,250		28,887,623	695,785	42
Tacna	17,938,341		37,785,644	10,666,338		669390,323	285,071	233
Tumbes	6,550,863		10,726,914			179277,777	199,099	87
Ucayali	10,343,503		47,876,387			589219,890	417,951	139
Total	422,535,129	18,314,983	567,437,787	5,830,86,	92,404,691	1,136,523,468	19,941,910	57

* No se incluye la población de la Provincia de Lima
Fuente: CND, INEI primeros estimandos Censo 2005
Elaboración:

PROD

Mapa financiero del Estado que oriente Descentralización Fiscal aún pendiente

Para la adecuada construcción de un esquema de descentralización fiscal que acompañe el proceso de transferencia de responsabilidades, es necesario partir por estimar la recaudación departamental de los impuestos por coparticipar con los gobiernos regionales, así como los recursos con que deberá contar cada gobierno regional para financiar la prestación de servicios que está previsto estarán a su cargo una vez que concluya el proceso de transferencia de responsabilidades.

En el caso de la estimación de los gastos, calcular el costo de financiar la prestación de servicios a transferir requiere un análisis de costos por procesos por parte de las entidades del nivel nacional. Al respecto, se tiene información que el Ministerio de Agricultura habría iniciado un análisis de este tipo, pero se desconoce si el resto de sectores está haciendo algo similar. Sin duda un primer paso para ello es tener claridad respecto de qué responsabilidades corresponderán a cada nivel de gobierno, lo cual como se ha comentado en la sección de transferencia de responsabilidades aún no es claro.

Por el lado de los ingresos, se debe partir por estimar la recaudación actual de los distintos impuestos por departamentos, para luego estimar el potencial recaudador que existe en cada uno de los mismos. De acuerdo al Reglamento de Descentralización Fiscal, la SUNAT debe realizar los cálculos correspondientes, debiendo presentar sus primeros resultados en enero de 2007. Sería conveniente además estimar cómo sería la situación en el escenario de que la reclamada reforma tributaria se lleve a la práctica.

Un ejercicio similar debería realizarse para los gobiernos locales, al menos a nivel agregado, y en función a parámetros de asignación per cápita o por persona en situación de pobreza. Sólo con una estimación de ingresos y gastos como la sugerida en los párrafos anteriores se podrá diseñar un buen sistema de transferencias intergubernamentales que permita compensar a zonas de mayor pobreza, premiar el buen desempeño y reconocer el esfuerzo fiscal. De lo contrario, se continuarán generando desequilibrios entre departamentos, provincias y distritos.

Recursos sin responsabilidades

Para no generar déficit o un aumento en el tamaño del sector público, una de las reglas de oro de la descentralización fiscal es que los recursos financieros

deben moverse junto con las responsabilidades; es decir, sólo deben transferirse recursos con responsabilidades y sólo deben transferirse responsabilidades con recursos.

En efecto, la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley de Descentralización Fiscal recogen el principio de las transferencias de responsabilidades acompañadas necesariamente con recursos. Sin embargo, a la fecha se vienen transfiriendo funciones sin recursos financieros²⁹ y recursos sin responsabilidades.

En relación a lo segundo, los gobiernos regionales y locales vienen recibiendo cuantiosos recursos financieros -provenientes de canon, regalías y FOCAM - que no van acompañados de responsabilidades a cumplir. Es decir, esta transferencia de recursos no está atada a ningún tipo de nuevas competencias que estén asumiendo los gobiernos descentralizados, ni siquiera a objetivos programáticos vinculados a responsabilidades que ya están a su cargo, como por ejemplo la integración física de su territorio.

Estas señales contradictorias -más recursos libres por un lado y responsabilidades sin recursos por el otro- estarían haciendo que los gobiernos descentralizados por un lado pierdan interés en la transferencia de responsabilidades y por el otro se concentren en incidir en qué parte de los recursos libres a repartir podrían asignarse a su jurisdicción, como Ucayali con el FOCAM.

Posibilidad de destinar recursos a gastos corrientes productivos

Toda inversión que se realice hoy necesitará operación y mantenimiento en el futuro. Sin embargo, ante la dificultad de diferenciar entre gastos corrientes productivos y gastos corrientes administrativos, y con el fin de evitar que los nuevos recursos destinados a los gobiernos descentralizados sean destinados a gastos del segundo tipo, en las diversas normas que regulan las transferencias intergubernamentales se incluyen limitaciones para su uso en gasto corriente.

Estas limitaciones estarían produciendo situaciones en las que muchas municipalidades pequeñas, que reciben grandes cantidades de recursos por concepto de canon, no pueden invertirlos porque no cuentan con equipos adecuados para poder gestionarlos y no pueden destinar a ese fin las transferencias de recursos que reciben.

²⁹ Para mayor detalle ver la sección de Transferencias de Responsabilidades de este Informe.

Por ello, es importante diferenciar claramente entre gastos corrientes productivos (necesarios) y gastos corrientes administrativos (que pueden ser racionalizados), de tal manera que la preocupación en evitar el crecimiento del segundo tipo de gastos pueda ser atendida sin perjudicar al primero.

Al respecto, durante el 2005 se han dado nuevas leyes y modificado algunas otras que prevén la posibilidad de utilizar parte de las transferencias para operación y mantenimiento. Así:

A partir del 2005 se podrá destinar hasta el 20% de los recursos provenientes de canon y regalías para la elaboración de perfiles, gastos de los procesos de selección de proyectos de inversión y el mantenimiento de las obras de infraestructura³⁰.

Los recursos provenientes de FOCAM podrán ser destinados al financiamiento de proyectos de inversión pública, y a otras intervenciones vinculadas con infraestructura social, entre ellas se menciona la posibilidad de destinar recursos a mantenimiento, estudios de diagnóstico y preinversión, así como a capacitación y asistencia técnica para gestionar y formular proyectos de inversión pública³¹.

Los recursos provenientes de la eliminación de exoneraciones tributarias en el departamento de San Martín deberán ser destinados a los proyectos de inversión establecidos en la ley y de forma adicional al mantenimiento de la infraestructura prioritaria³².

Por ello, una tarea pendiente en este contexto es que el sistema presupuestal haga transparente el monto al que asciende cada uno de los componentes del gasto corriente, en todas las entidades públicas, lo cual facilitará la flexibilización de las normas de las transferencias intergubernamentales -sin descuidar orientación de las mismas a fines productivos-, permitiendo una mejor gestión de los gobiernos regionales y locales.

Segunda etapa de descentralización fiscal en suspenso

La Ley de Descentralización Fiscal establece dos etapas para la asignación de ingresos a los gobiernos regionales. Para entrar a la segunda etapa, que es la descentralización fiscal efectiva, se establecieron las siguientes condiciones:

30 Artículo 9° del Decreto de Urgencia N° 027-2005, que autoriza transferencia de partidas en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2005 y otras disposiciones

31 Artículo 7° del Decreto Supremo N° 042-2005-EF, que aprueba el reglamento de la Ley de Creación del Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea – FOCAM.

32 Artículo 5° del Decreto Supremo N° 154-2005-EF, Reglamento de la Ley de Inversión y Desarrollo de la Región

Leyes del Sistema Nacional de Acreditación y de Incentivos para la Integración y Conformación de regiones en vigencia (ambas se encuentran vigentes).

Regiones conformadas, que hayan cumplido con los requisitos del Sistema de Acreditación y haya alcanzado los objetivos y metas de las competencias transferidas.

Cuadro N° 31
Estructura de Ingresos y Gastos

Estructura	Gobierno Nacional		Gobiernos Regionales		Gobierno Locales	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Gastos	73.4%	68.7%	15.7%	16.4%	10.9%	14.9%
Ingresos	94.8%	92.0%	0.7%	0.82%	4.5%	7.15%
% de presupuesto financiado con recursos propios			4.7%	5%	41.2%	47.91%

Fuente: MEF

Elaboración: PRODES

Dado que en el referéndum de 2005 no se conformó ninguna región, y que de acuerdo a la Ley de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones el próximo proceso de referéndum para conformar regiones se realizará en el 2009, el inicio de la segunda etapa de la descentralización fiscal ha quedado en suspenso.

Frente a la elevada dependencia de los gobiernos descentralizados respecto de las transferencias de recursos del nivel nacional (ver Cuadro N° 31), será importante reevaluar cómo queda la segunda etapa de la descentralización fiscal, en la medida que en tanto no se asignen fuentes de ingresos claras a los gobiernos regionales es de esperar que presionen al nivel nacional por mayores recursos.

Reglas fiscales ¿demasiadas precauciones?

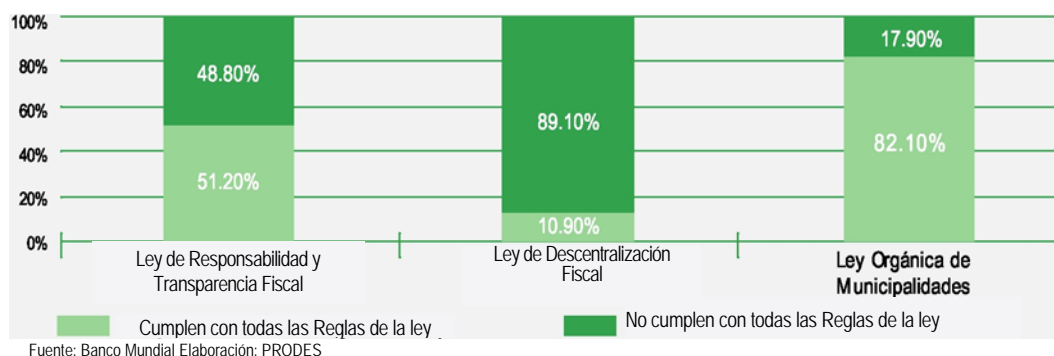
En el Perú se ha optado por un sistema de reglas fiscales para cautelar la estabilidad macroeconómica en temas de endeudamiento. Así se han establecido límites para que los tres niveles de gobierno adquieran deudas. Para ello, se ha creado un mecanismo de semáforos que alertan de posibles desequilibrios, buscando de esta forma que el Estado peruano evite situaciones riesgosas como las que atravesaron Brasil y Argentina hace algunos años³³.

San Martín y Eliminación de Exoneraciones e Incentivos Tributarios – Ley N° 28575

33 Para una revisión de la experiencia en otros países, consultar PRODES: Descentralización Fiscal: Análisis Conceptual y

Actualmente existen diez reglas fiscales (ver Cuadro N° 24) que deben observar los gobiernos descentralizados. Sin embargo, varias de estas reglas fiscales no son cumplidas por los gobiernos locales como se puede apreciar en el Cuadro N° 32

Cuadro N° 32
Nivel de cumplimiento de las Reglas Fiscales de las Municipalidades



Como se desprende del Cuadro N° 32, sólo el 11% de las municipalidades cumpliría las reglas establecidas en la Ley de Descentralización Fiscal, 51% las de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal y 82% la regla contemplada en la Ley Orgánica de Municipalidades.

A nivel agregado, el Ministerio de Economía y Finanzas viene analizando la magnitud de la deuda de los gobiernos descentralizados. Según la información actualizada a diciembre de 2005 en el SIAF, la deuda interna de los gobiernos regionales y locales ascendería a S/. 671 millones, concentrándose en el nivel local hasta en un 96%³⁴. A esta deuda faltaría agregar los rubros de SUNAT, AFP, ESSALUD y ONP, que de acuerdo a las estimaciones del Ministerio de Economía y Finanzas harían que la deuda total de los gobiernos descentralizados ascienda a aproximadamente S/. 1,500 millones. Por ello, a fin de sanear las finanzas municipales y aumentar el nivel de cumplimiento de las reglas fiscales, es conveniente el periodo de transición contemplado en el Reglamento de Descentralización Fiscal. Al respecto, según declaraciones de funcionarios del MEF, el primer paso será que los gobiernos descentralizados elaboren sus informes trimestrales y multianuales de gestión fiscal y con ello empiecen a tener una mayor conciencia fiscal; luego vendrá una etapa de capacitación y recién después vendrá la aplicación de las sanciones que se contemplan para los gobiernos descentralizados que incumplan las reglas fiscales. En relación a lo

revisión de experiencias en nueve países, disponible en www.prodes.org.pe.

³⁴ Cabe recordar que la Municipalidad Provincial de Lima tiene una deuda de aproximadamente S/.10.5 millones con fuentes externas, siendo el único gobierno local que posee una deuda de esa naturaleza.

anterior, cabe señalar que el MEF se encuentra diseñando manuales didácticos de gestión fiscal dirigidos a los gobiernos descentralizados.

En cuanto a las sanciones, la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal contempla que ante el incumplimiento de las reglas se limite el acceso a recursos del FIDE, FONCOR y FONCOM UN. En torno a esta sanción hay que revisar su implicancia para los gobiernos descentralizados, en la medida que muchas municipalidades reciben más recursos por otras fuentes, como Canon y Regalías, que por FONCOMUN y FIDE³⁵. Además, será necesario evaluar la sostenibilidad de aplicar esta sanción, en la medida que difícilmente el MEF podrá negar el acceso a estos recursos a municipalidades que dependen exclusivamente de ellos.

Finalmente, sin cuestionar la conveniencia y necesidad de un esquema de reglas fiscales, se sugiere evaluar si es posible contar con un esquema con menos reglas, no en el sentido de flexibilizar las limitaciones al endeudamiento, sino de facilitar su conocimiento y entendimiento por los gobiernos regionales y locales.

Cuadro N° 33
Deudas de los Gobiernos Regionales y Locales*

Nivel de Gobierno	Acreedor	Nuevos Soles	%	% del total de la deuda
Gobiernos Regionales	Banco de la Nación	22,032,391.79	97.35%	3.37%
	Banco de Crédito del Perú	600,000.00	2.65%	
	Total	22,632,391.79	100.00%	
Gobiernos Locales	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - PREBAM	430,801,611.57	66.43%	96.63%
	Banco de la Nación	106,973,246.06	16.50%	
	Banco de Crédito del Perú	46,000,000.00	7.09%	
	Interbank	40,000,000.00	6.17%	
	Banco de Comercio	13,962,893.67	2.15%	
	BBVA Banco Continental	7,324,634.45	1.13%	
	Caja Metropolitana de Lima	1,628,387.34	0.25%	
	Banco Wiese Sudameris	1,552,008.04	0.24%	
	Banco de Materiales	248,029.01	0.04%	
	Total	648,490,810.14	100.00%	
Total Deuda Gobiernos Regionales y Locales		671,123,201.93		100%

* Información actualizada a diciembre de 2005, no incluye deudas a SUNAT, AFP, ESSALUD y ONP.

Fuente: MEF

Elaboración: PRODES

35 En febrero de 2006 el CND convocó a los gobiernos regionales y locales a la presentación de proyectos para el FIDE mediante Resolución Presidencial N° 005-CND-P-2006.

Eliminación de exoneraciones tributarias: San Martín dio el primer paso

Aún no se cuenta con un marco normativo que favorezca la eliminación de los beneficios tributarios de los que gozan muchos productos y departamentos, a pesar de que cada año se señala en el Marco Macro Económico Multianual el costo que éstos significan para el Estado y de las múltiples declaraciones de especialistas en relación a su nulo beneficio para el desarrollo de las localidades. Al respecto, en el 2006 el Perú dejará de recaudar por beneficios tributarios existentes aproximadamente 6 mil millones de soles.

Sin embargo, el 6 de julio de 2005 se publicó la Ley de Inversión y Desarrollo de la Región San Martín y eliminación de exoneraciones e incentivos tributarios - Ley N° 28575, mediante la cual se eliminan diversas exoneraciones en San Martín.

Así, esta ley elimina tres exoneraciones o incentivos tributarios, quedando aún vigentes algunos relacionados con tasas preferenciales de Impuesto a la Renta, no pago por ISC a combustibles y la exoneración del pago del IGV sobre venta de bienes y servicios que se presten en la zona (ver Cuadro N° 34).

Los recursos que se recauden a partir de la eliminación de estas exoneraciones –que por ningún motivo serán inferiores a 45 millones de soles anuales- serán transferidos durante 50 años al Gobierno Regional de San Martín, y deberán ser utilizados en proyectos de impacto regional que cumplan con los requisitos del Sistema Nacional de Inversión Pública³⁶. Cabe mencionar que estos recursos serán administrados por Cofide, según el Contrato que firmaron Cofide y el Gobierno Regional de San Martín el 31 de enero de 2006³⁷.

El punto de partida de la aplicación de la ley que elimina las exoneraciones en San Martín, fue la entrega de un crédito suplementario de S/. 22 millones al Gobierno Regional de San Martín, como monto proporcional al período en el cual estuvo vigente la ley durante el año 2005, aprobada mediante la Ley N° 28616 del 27 de octubre de 2005. Este crédito suplementario estuvo dirigido a financiar la pavimentación de la carretera Fernando Belaúnde Terry, tramo Tocache – Ramal de Auspusana.

36 En los artículos 5° y 6° del Reglamento de la ley se hace explícito que estos recursos también pueden ser destinados al mantenimiento de infraestructura prioritaria de la región.

37 Nota de Prensa del Gobierno Regional San Martín, www.regionsanmartin.gob.pe/noticia/index9.php

Cuadro N° 34
Exoneraciones tributarias eliminadas en San Martín

Exoneración tributaria eliminada	Significado de la exoneración tributaria
Reintegro tributario del IGV	Devolución a los comerciantes domiciliados en la zona del IGV pagado por bienes producidos fuera de la misma ³⁸ .
Crédito Fiscal Especial del IGV ³⁹	Las empresas establecidas en la zona tendrán un crédito fiscal especial equivalente a 25%, que es adicional a la deducción del impuesto bruto por crédito fiscal que se hace conforme a la legislación del IGV.
Exoneración del IGV por la importación de bienes	Los bienes importados que se destinen al consumo en la zona no tienen que pagar IGV.

Fuente: Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonia - Ley N° 27037 y Ley de Inversión y Desarrollo de la Región San Martín - Ley N° 28575.
Elaboración: PRODES

38 En el apéndice del Decreto Ley N° 21503, se presenta una lista de 31 ítems que determinan las características de los productos que pueden ser contemplados como «producidos fuera de la región».

39 La eliminación de este incentivo tributario entrará en vigencia a partir del 1 de enero de 2012, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 12° de la Ley N° 28575

Recomendaciones

Elaborar un mapa financiero del Estado que estime la recaudación departamental de los impuestos por coparticipar con los gobiernos regionales, así como los recursos con que deberá contar cada gobierno regional para financiar la prestación de servicios que está previsto estarán a su cargo una vez que concluya el proceso de transferencia de responsabilidades. Contar con un mapa de este tipo permitirá construir adecuadamente la descentralización fiscal del país.

Reevaluar cómo queda el inicio de la segunda etapa de la descentralización fiscal y su vinculación con la conformación de regiones y transferencia de responsabilidades, en la medida que es saludable que las fuentes de ingresos vayan en armonía con las fuentes de gastos (responsabilidades), ya que de lo contrario es de esperar que los gobiernos permanentemente estén demandando al nivel nacional mayores recursos.

Revisar de manera integral el sistema de transferencias intergubernamentales y su vinculación con la transferencia de responsabilidades, con miras a evitar que los recursos se sigan moviendo sin responsabilidades, limitar la vulnerabilidad de las fuentes asignadas a financiar a los gobiernos descentralizados, establecer mecanismos de compensación para zonas de mayor pobreza y premiar el desempeño y el esfuerzo fiscal.

Aprobar un marco normativo que promueva la eliminación de exoneraciones tributarias, para que no sea sólo San Martín el que dé pasos en ese sentido.

Evaluar la posibilidad de contar con un esquema con menos reglas fiscales que facilite que los gobiernos locales y regionales conozcan y comprendan las mismas.

Promover el saneamiento de las finanzas municipales a través de la implementación de la etapa de transición, acompañada de un proceso de capacitación e información a los funcionarios públicos sobre la elaboración de informes multianuales de gestión fiscal, el sistema de reglas fiscales y los objetivos que se espera con ellos.

Hacer transparente el monto al que asciende cada uno de los componentes del gasto corriente, a fin de evitar que por impedir el gasto burocrático se limite el gasto corriente productivo para la prestación de servicios y el mantenimiento de la infraestructura.