

LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: breve diagnóstico y propuesta para el nivel regional

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA



Centro de Investigación Social y
Educación Popular - ALTERNATIVA



Asociación ARARIWA



Centro de Estudios Regionales Andinos
"Bartolomé de las Casas" - CBC



Centro de Estudios para el Desarrollo
y la Participación - CEDEP



Centro Ecuaménico de Promoción
y Acción Social - CEDEPAS NORTE



Centro de Estudios para
el Desarrollo Regional - CEDER



Centro Peruano de Estudios
Sociales - CEPES



Centro de Investigación y Promoción
del Campesinado - CIPCA



Centro de Estudios y Promoción
del Desarrollo - DESCO



Instituto de Estudios
Peruanos - IEP

PROYECTO PROPARTICIPACIÓN



CON EL APOYO DE



AGENDA DESCENTRALISTA

Cartilla N° 1 | Marzo 2011

PRESIDENTA DEL DIRECTORIO: Molvina Zeballos

COORDINADOR EJECUTIVO: Javier Azpur

ELABORACIÓN DE CONTENIDO: Juan Narváez

COORDINACIÓN: José Carlos Vera

CORRECCIÓN DE ESTILO: Juana Iglesias

Grupo Propuesta Ciudadana

Calle León de la Fuente 110, Lima 17

TELÉF.: 6138313, 6138314 TELEFAX: 6138315 | www.propuestaciudadana.org.pe

propuest@desco.org.pe Grupo Propuesta Ciudadana

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente expresan el punto de vista de USAID.

INTRODUCCIÓN

La descentralización fiscal es el proceso por el cual los gobiernos subnacionales adquieren atribuciones y responsabilidades fiscales que les permiten alcanzar un mayor nivel de autonomía en el financiamiento de sus ingresos y, por lo tanto, en las decisiones sobre el destino de sus gastos. En este sentido, mediante la descentralización fiscal los gobiernos regionales y las municipalidades podrían predecir de mejor manera el flujo futuro de sus ingresos, tener la posibilidad de recaudar algunos impuestos e, incluso, llegar a establecer los objetivos, montos y mecanismos de estos.

El principal beneficio de estas atribuciones fiscales consiste en que los gobiernos subnacionales obtienen mayor autonomía financiera para diseñar y ejecutar políticas públicas que respondan adecuadamente a las necesidades de las poblaciones que viven en sus respectivas jurisdicciones. Al respecto, la experiencia internacional muestra que los procesos de descentralización fiscal han generado mejoras sustanciales en la calidad y cobertura de servicios como salud y educación.

MODELOS DE FINANCIAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO SUBNACIONAL

La manera en que se financia la ejecución de las funciones y competencias transferidas a los gobiernos subnacionales es un aspecto fundamental de la descentralización fiscal. Estos mecanismos de financiamiento pueden contemplar no solo transferencias de recursos públicos provenientes del gobierno nacional, sino también la generación de ingresos propios por parte de los gobiernos regionales y municipalidades.

Desde un punto de vista conceptual, pueden identificarse cuatro modelos o formas de financiamiento de los gobiernos subnacionales, que generan distintos niveles de autonomía en las atribuciones fiscales concedidas y representan, además, diferentes grados de evolución en el proceso de descentralización fiscal de un país.¹

a. Modelo basado en transferencias: en este modelo el financiamiento de los gobiernos subnacionales está basado únicamente en transferencias que provienen del gobierno nacional, siendo este quien establece los impuestos, determina los montos de endeudamiento del país, ejecuta la recaudación tributaria y define la forma en que se distribuyen los fondos públicos. Los gobiernos subnacionales se encargan únicamente de gastar los recursos que les son transferidos.

b. Modelo de coparticipación tributaria: en este modelo los impuestos son fijados y recaudados por el gobierno nacional, pero la distribución de los recursos es determinada mediante una regla técnica y transparente, la cual, al ser conocida por todos, disminuye la discrecionalidad en la asignación presupuestaria entre los tres niveles de gobierno. De esta manera, los gobiernos subnacionales obtienen mayor predictibilidad y equidad en sus ingresos futuros.

c. Modelo de ingresos propios: en este modelo las únicas funciones del gobierno nacional son establecer los impuestos y determinar los montos de endeudamiento nacional, mientras que los gobiernos subnacionales se encargan de la recaudación y del uso de los recursos públicos.

d. Modelo totalmente descentralizado: este modelo implica que los gobiernos subnacionales ejercen todas las competencias fiscales; es decir, tienen atribuciones para establecer impuestos, endeudarse, recaudar y utilizar los recursos. Este modelo se encuentra generalmente en los estados federados.

En la práctica no existen estos modelos en forma pura, sino esquemas híbridos que combinan varios modelos.

LOS RECURSOS FISCALES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

Los gobiernos regionales en el Perú no tienen atribuciones para recaudar ni administrar impuestos propios, solamente pueden cobrar tarifas por algunos servicios que prestan y recibir ingresos por ventas de activos. El grueso de sus recursos proviene de transferencias efectuadas por el gobierno central, las que pueden subdividirse en dos tipos:

a. Impuestos específicos recaudados por el gobierno nacional y que luego son repartidos entre los tres niveles de gobierno en proporciones fijas y predeterminadas. A estos recursos se les denomina recursos determinados y comprenden transferencias como canon (minero, petrolero, gasífero, hidroenergético,

pesquero y forestal), renta de aduanas, regalía minera y FOCAM (Fondo de Desarrollo Socioeconómico del Proyecto Camisea).

b. Recursos generales u ordinarios del Tesoro Público que son asignados a los gobiernos regionales de acuerdo al criterio del gobierno nacional. A este tipo de transferencia se le denomina recursos ordinarios.

La diferencia principal entre estos dos tipos de ingresos es que los primeros pertenecen a los gobiernos regionales y sobre ellos el gobierno nacional solo actúa como ente recaudador, estando obligado por ley a transferir tales recursos a las regiones. En cambio los segundos están su-

¹ Ver "La Descentralización Fiscal en el Perú": Situación actual y Propuesta de Coparticipación Tributaria" ANGR, 2009.

jetos a la discreción de las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), ya que su monto depende de lo que se considere asignar anualmente en el presupuesto global del sector público. Otra diferencia importante entre ambos tipos de ingresos estriba en el uso que se les puede dar. Así, las transferencias de recursos determinados deben ser utilizadas en su gran mayoría para gastos de inversión, mientras que los recursos generales u ordinarios del Tesoro Público se usan fundamentalmente para gastos corrientes y financian gran parte del gasto inercial, fijo del Estado.

De otro lado, los recursos determinados transferidos a los gobiernos regionales han ido incrementándose significativamente en los últimos años, debido al fuerte crecimiento de los precios internacionales de los minerales, al aumento de la inversión minera y a la explotación del gas en el Perú; sin embargo, su importancia relativa dentro de la estructura de financiamiento de las regiones es pequeña (ver Cuadro 1).

El tipo de ingreso presupuestario más significativo para los gobiernos regionales proviene de las transferencias de los recursos ordinarios del Tesoro Público, los cuales son asignados, como ya se ha dicho, de acuerdo al criterio y la discrecionalidad del MEF, sin una regla de asigna-

ción claramente definida. Hasta el año 2009, cerca del 72% del presupuesto del conjunto de las regiones estuvo compuesto por este tipo de ingreso. Debido a ello puede afirmarse que el modelo de financiamiento aplicado a las regiones se asemeja más al modelo basado en transferencias.

Cuadro 1. Presupuesto ejecutado de los gobiernos regionales por tipo de ingreso: 2004-2009 (estructura porcentual)

Tipos de Ingreso	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Recursos Ordinarios	88.5	87.0	83.0	78.7	75.8	71.7
Recursos Determinados	4.5	6.0	8.7	10.6	15.3	18.9
Recursos Directamente Recaudados	3.6	3.5	3.6	3.3	3.0	3.2
Endeudamiento	0.1	0.4	0.6	0.8	0.6	0.5
Donaciones y Transferencias	3.3	3.1	4.1	6.7	5.3	5.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: MEF, Consulta amigable SIAF-SP (Actualización diaria).
Elaboración propia.

EVOLUCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS EN EL PERÚ

Entre los años 2001 y 2008 la presión tributaria del conjunto del Estado significó en promedio 14,1% del Producto Bruto Interno (PBI). De estos recursos, el 98% fue recaudado por el gobierno nacional y el 2% restante (0,3% del PBI) por el conjunto de los gobiernos locales (ver Cuadro 2). Esta situación muestra tanto la enorme concentración de los ingresos fiscales en el gobierno nacional como la baja presión tributaria que tienen este y los gobiernos locales, ubicados muy por debajo de los niveles promedio de América Latina.²

Los gastos totales no financieros se encuentran aún muy concentrados en el gobierno nacional, siguiendo una tendencia similar al comportamiento de los ingresos. Sin embargo, entre los años 2003 y 2008 puede observarse un incremento del porcentaje de participación de los gobiernos

Cuadro 2
Descentralización de los ingresos tributarios

Año	% PBI			% Recaudación		
	GN	GL	Total	GN	GL	Total
2001	12.4	0.2	12.7	98.1	1.9	100
2002	12.1	0.3	12.3	97.8	2.2	100
2003	12.8	0.3	13.1	97.9	2.1	100
2004	13.1	0.3	13.4	97.8	2.2	100
2005	13.6	0.3	13.9	98.0	2.0	100
2006	15.0	0.2	15.3	98.4	1.6	100
2007	15.6	0.3	15.9	98.3	1.7	100
2008	15.6	0.4	16.0	97.8	2.2	100
Prom.	13.8	0.3	14.1	98.0	2.0	100

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).
Elaboración propia.

2 El promedio latinoamericano de presión tributaria para los gobiernos nacionales es de aproximadamente 19% del PBI, mientras que en el caso de los gobiernos locales el promedio oscila entre el 1% y el 3% del PBI.

locales, lo cual contrasta con el estancamiento de dicho porcentaje en los gobiernos regionales (ver Cuadro 3).

Al evaluar la evolución de los gastos corrientes y de los gastos de capital de los tres niveles de gobierno puede observarse que en el primer caso no hay mayor evidencia de descentralización, mientras que en el segundo los gobiernos subnacionales han ido obteniendo mayores porcentajes de recursos, debido al crecimiento de las transferencias por concepto de canon (ver Cuadros 4 y 5). Sin embargo, en los años 2009 y 2010 se aprecia una tendencia de recentralización presupuestal, especialmente en los gastos de capital.

Dadas las marcadas diferencias existentes entre el grado de descentralización de los gastos corrientes y los gastos de capital, puede afirmarse que el crecimiento de la participación de los gobiernos regionales y de los municipios en el gasto fiscal no se debería a la implementación de una política explícita de promoción de la descentraliza-

ción por parte del gobierno nacional, sino más bien a los altos precios internacionales de los metales e hidrocarburos y a la existencia de la Ley del Canon.

Cuadro 3
Descentralización de los gastos no financieros

Año	% PBI				% Gastos no financieros			
	GN	GR	GL	Total	GN	GR	GL	Total
2003	11.7	3.1	1.9	16.7	70.0	18.7	11.3	100
2004	10.1	3.3	1.5	14.9	67.7	22.2	10.1	100
2005	9.8	3.4	2.1	15.4	63.9	22.3	13.8	100
2006	9.7	3.3	2.5	15.5	62.7	21.2	16.1	100
2007	8.9	3.4	2.6	14.9	59.3	23.1	17.6	100
2008	9.4	3.5	3.5	16.3	57.7	21.1	21.2	100
Prom.	9.9	3.3	2.3	15.6	63.6	21.4	15.0	100

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

Elaboración propia.

Cuadro 4
Descentralización de los gastos corrientes

Año	% PBI				% Gastos corrientes			
	GN	GR	GL	Total	GN	GR	GL	Total
2003	9.1	2.8	1.2	13.1	69.1	21.6	9.3	100
2004	8.5	2.9	0.9	12.3	68.9	23.7	7.4	100
2005	8.3	3.0	1.3	12.6	66.1	23.7	10.2	100
2006	8.0	2.8	1.2	12.0	66.6	23.1	10.3	100
2007	7.4	2.7	1.4	11.5	64.9	23.2	11.9	100
2008	7.9	2.5	1.5	11.9	66.1	21.4	12.5	100
2009	8.5	2.7	1.6	12.8	66.2	21.0	12.8	100
2010	8.1	2.5	1.7	12.3	65.2	20.6	14.2	100

Fuente: MEF, Consulta amigable SIAF SP (actualización diaria).

Elaboración propia.

Cuadro 5
Descentralización de los gastos de capital

Año	% PBI				% Gastos de capital			
	GN	GR	GL	Total	GN	GR	GL	Total
2003	2.6	0.3	0.7	3.6	73.4	7.8	18.8	100
2004	1.5	0.4	0.6	2.5	62.1	14.5	23.4	100
2005	1.5	0.4	0.8	2.7	53.9	15.8	30.3	100
2006	1.8	0.5	1.3	3.6	49.8	14.7	35.5	100
2007	1.5	0.8	1.3	3.6	41.5	22.4	36.1	100
2008	1.5	0.9	2.0	4.4	34.7	20.4	44.9	100
2009	2.3	1.2	2.4	5.9	38.3	20.4	41.3	100
2010	2.8	1.3	2.5	6.6	42.5	20.1	37.4	100

Fuente: MEF, Consulta amigable SIAF SP (actualización diaria).

Elaboración propia.

BREVE BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL PERÚ

Escasos recursos tributarios y alta concentración en el gobierno nacional

La descentralización de la recaudación tributaria en beneficio de los gobiernos subnacionales es un aspecto fundamental dentro del proceso de descentralización fiscal. Con la finalidad de alcanzar este objetivo se requiere diseñar mecanismos que incorporen principios sustanciales como eficiencia, equidad, predictibilidad y transparencia, los cuales permitirán a los gobiernos regionales y

locales ejercer niveles razonables de autonomía tributaria de manera sana y sostenible.

Sin embargo, el actual sistema tributario peruano presenta características peculiares y contradictorias. A pesar del crecimiento económico experimentado por el Perú en los últimos años, la presión tributaria se ha mantenido significativamente baja en comparación con el resto de países latinoamericanos, promediando alrededor del 14% del PBI. Este desempeño se vuelve aún más pobre si se toma en cuenta que las tasas de 19% del Impuesto General a

las Ventas (IGV) y de 30% del Impuesto a la Renta (IR) están por encima del promedio de América Latina.

La escasez de ingresos tributarios configura un escenario fiscal con grandes limitaciones para el desarrollo del proceso de descentralización en el Perú, el cual requiere de mayores recursos para su consolidación. En ese sentido, resulta necesaria y urgente la implementación de una reforma tributaria en nuestro país.

Otra característica central del sistema tributario peruano es la concentración en el gobierno nacional de la recaudación de los ingresos tributarios. La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) recauda el 98% de los ingresos tributarios netos, los cuales corresponden principalmente al Impuesto General a las Ventas y al Impuesto a la Renta. Por su parte, las municipalidades recaudan solo el 2% de dichos recursos, compuestos fundamentalmente por el impuesto predial.

Reiteramos que, actualmente, los gobiernos regionales no tienen la facultad para administrar ni cobrar tributos. Debido a la alta heterogeneidad de sus capacidades institucionales y a la dificultad para identificar una base tributaria territorial en cada departamento, resulta difícil promover en el corto plazo una política de descentralización fiscal que les asigne de manera generalizada la administración de impuestos.

Débil avance en la descentralización del gasto

La descentralización de los gastos no financieros en el Perú aún es débil, estando todavía fuertemente concentrados en el gobierno nacional. Si bien en los últimos años los gobiernos locales han incrementado su participación en este tipo de gasto, los gobiernos regionales presentan un marcado estancamiento en su porcentaje de participación.

A pesar de que los gobiernos subnacionales han ido asumiendo muchas funciones y competencias en la provisión de servicios públicos para la población, su gasto corriente no ha aumentado en términos relativos. Ello contrasta con los gastos de capital, en donde las regiones y municipios han recibido mayores montos de recursos en términos absolutos y relativos. Esta evolución en la distribución del presupuesto para inversión pública entre los tres niveles de gobierno no se debe a una política de

promoción de la descentralización por parte del gobierno nacional, sino más bien al incremento de los precios internacionales de los minerales e hidrocarburos, a la expansión de las actividades económicas de las industrias extractivas y a la Ley del Canon.

Inequidad horizontal de las transferencias del gobierno nacional

Existe una significativa dispersión horizontal de las transferencias per cápita que reciben los gobiernos subnacionales. La diferencia entre las regiones que reciben mayores y menores transferencias per cápita es de 3 a 1. En el caso del conjunto de gobiernos locales ubicados en un mismo departamento, la diferencia entre la mayor y la menor transferencia per cápita es de 10 a 1.

Asimismo, desde una perspectiva redistributiva, es deseable que las transferencias per cápita tengan una relación positiva con las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), las cuales miden el nivel de pobreza de una región o de un distrito. Sin embargo, las transferencias provenientes de recursos ordinarios y recursos determinados no consideran este criterio. Frecuentemente, la distribución de estos fondos es realizada de manera tal que muchas regiones con menor porcentaje de NBI reciben un mayor monto de transferencias per cápita.

Baja predictibilidad de los recursos

Los gobiernos regionales, al tener una estructura de financiamiento excesivamente dependiente de los recursos ordinarios transferidos por el gobierno nacional, están sujetos a la discrecionalidad del MEF, que se encarga de fijar el presupuesto anual de las regiones. En términos generales, los recursos ordinarios no son repartidos utilizando criterios técnicos claramente establecidos, ni mediante índices que reflejen las necesidades de desarrollo de sus respectivas poblaciones.

En este sentido, las características del modelo de financiamiento de los gobiernos regionales no permiten que estos puedan predecir de manera razonable sus ingresos futuros, dificultando por lo tanto sus labores de planeamiento, la formulación de políticas públicas de mediano y largo plazo, la implementación de estrategias de fortalecimiento institucional y la elaboración de planes multianuales de inversión.

LA COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA: UN MODELO ALTERNATIVO DE FINANCIAMIENTO PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES

Existen varios estudios sobre la situación de la descentralización fiscal en el Perú, algunos de los cuales plantean cambios parciales en el actual sistema fiscal; sin embargo, casi no existen iniciativas para modificar realmente el modelo de financiamiento de los gobiernos subnacionales. En este contexto, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) ha elaborado una propuesta de coparticipación tributaria.

El modelo de coparticipación tributaria se basa en la constitución de un único fondo de transferencias denominado Fondo Regional de Coparticipación (FRC) que financiaría a los gobiernos regionales y que se formaría sobre la base de los impuestos recaudados por el gobierno nacional; luego estos serían distribuidos en función de una fórmula establecida con criterios de equidad. La finalidad de este modelo es que los gobiernos regionales puedan predecir el monto de recursos con que podrían contar para afrontar apropiadamente sus necesidades de gasto.

El FRC estaría compuesto por el 25% de los ingresos tributarios netos (ITN) que son recaudados por la SUNAT³.

No formarían parte de este fondo los ingresos no tributarios que reciben los gobiernos regionales, como las regalías mineras y el canon petrolero.

Una vez determinado el monto de los recursos del FRC, este se distribuiría en cinco subfondos, determinados tomando en cuenta las principales funciones que realizan los gobiernos regionales, así como su importancia en el presupuesto de las regiones. Los subfondos constituidos serían los siguientes:

- Educación (52% del FRC).
- Salud (14% del FRC).
- Inversión (27% del FRC).
- Actividades económicas (2% del FRC).
- Otros gastos (5% del FRC).

El siguiente paso consistiría en distribuir los recursos de cada uno de los subfondos entre los 26 gobiernos regionales. Para ello se utilizaría una serie de indicadores que reflejen las necesidades de cada región en concordancia con la finalidad de cada uno de los subfondos (ver Cuadro 6).

Cuadro 6. Indicadores utilizados para la distribución de cada subfondo

Subfondo	Indicadores de distribución	Peso de cada indicador
(i) Educación	Población entre 5 y 19 años de edad	0.500
	Población que no sabe leer ni escribir	0.500
(ii) Salud	Nacimientos fuera de un establecimiento de salud	0.250
	Población sin ningún tipo de seguro	0.250
	Población menor de cinco años con enfermedades diarreicas agudas	0.250
	Población rural	0.250
(iii) Inversión	Kilometraje de red vial sin asfaltar	0.166
	Viviendas sin acceso a red pública de agua	0.166
	Viviendas sin acceso a red pública de electricidad	0.166
	Déficit de centros educativos rurales	0.166
	Población por cama hospitalaria	0.166
	Población rural	0.166
(iv) Actividades económicas	Población rural	1.000
(v) Gastos generales	Población total	0.333
	Territorio (kilómetros)	0.333
	Hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha	0.333

Fuente: «Propuesta Técnico Legal de Descentralización Fiscal». ANGR 2010. Elaboración propia.

3 La propuesta de coparticipación tributaria de la ANGR considera que en el corto plazo no es recomendable que sean asignadas responsabilidades de recaudación tributaria a los gobiernos regionales.

Cabe mencionar que si bien el modelo considera a la población regional como un indicador muy importante para la distribución de recursos, son las necesidades relativas de cada departamento las que permiten obtener un mayor nivel de equidad en las transferencias. En este sentido, si dos regiones tuvieran igual o similar cantidad de población, recibirá un mayor monto de transferencia per cápita aquella región con necesidades relativas más altas.

Debido a que el modelo de coparticipación tributaria propuesto por la ANGR considera incluir dentro del FRC todo el impuesto a la renta pagado por las empresas mineras —lo que supone que el canon minero también sería repartido mediante indicadores de equidad entre todos los gobiernos regionales—, podrían existir serios problemas de viabilidad política para llevar a cabo dicha propuesta.

Para enfrentar este riesgo y con la finalidad de que ninguna región reciba menos de lo que actualmente le corresponde por concepto de canon, la propuesta realiza una modificación al modelo en el subfondo de inversión. Dicho ajuste se implementa a través de la siguiente regla:

- Si el monto de recursos que se le asigna a una región proveniente del subfondo de inversión fuera mayor a lo que le corresponde por canon, entonces se le transfiere lo asignado por el subfondo de inversión.
- Si el monto de recursos que se le asigna a una región proveniente del subfondo de inversión fuera menor a lo que le corresponde por canon, entonces se le transfiere el monto del canon.

Evidentemente, esta modificación implica que la cantidad de recursos que se transferirían a los gobiernos regio-

nales, provenientes del subfondo de inversión, sería mayor a la considerada en el modelo original. Al respecto, la propuesta de la ANGR plantea que los recursos adicionales requeridos deberían ser asumidos por el gobierno nacional sin afectar el FRC.

Las ventajas del modelo de coparticipación tributaria son las siguientes:

- No se afecta la autonomía del MEF en la definición de la política fiscal del país, dado que el Fondo Regional de Coparticipación (FRC) es un porcentaje de los ingresos tributarios netos.
- Los gobiernos regionales pueden proyectar los recursos que recibirán en los próximos años sobre la base de la recaudación tributaria estimada por el MEF en el Marco Macroeconómico Multianual.
- La ampliación de la base tributaria y la reducción de la evasión tienen impacto directo en la cantidad de recursos recibidos por las regiones.
- La distribución de recursos se realiza mediante criterios de población y de necesidades relativas de cada departamento (equidad horizontal). De esta forma se busca disminuir la discrecionalidad e inequidad que presenta el actual sistema de transferencias.
- Los recursos del subfondo inversión no duplican ni sustituyen a los recursos actualmente asignados por canon. Ninguna región recibe menos de lo que actualmente se le transfiere por este concepto.