

Documentos de Trabajo de Economía

Facultad de Ciencias Empresariales y Económicas de la Universidad de Lima

Año 1, N° 5



**Panorama fiscal
y relaciones de
financiamiento de los
gobiernos subnacionales
en el Perú, 2009 - 2015**
Enrique Samanamud V.



Panorama fiscal y relaciones de financiamiento de los Gobiernos subnacionales en el Perú, 2009-2015*

Enrique Samanamud V.[†]
Universidad de Lima

* El presente artículo forma parte de la actualización de una investigación más amplia sobre el análisis de la heterogeneidad vertical y horizontal de las transferencias fiscales en el Perú entre 2005 y 2013, realizada por el autor para el Instituto de Investigación Científica (IDIC) de la Universidad de Lima.

[†] csamana@ulima.edu.pe. El investigador es economista, MBA y Máster en Administración Financiera y Hacienda Pública. Asimismo, es profesor de la Facultad de Economía en la Universidad de Lima y miembro del Instituto de Investigación Científica (IDIC) de esta casa de estudios.

Resumen

El presente artículo realiza un acercamiento a las finanzas de los Gobiernos subnacionales del Perú en el marco de la descentralización fiscal entre 2009 y 2015, partiendo de las relaciones de financiamiento intergubernamental. Seguidamente, desarrolla el marco analítico de las finanzas de los Gobiernos subnacionales, tanto de los gastos como de los ingresos presupuestales, en donde se verifica en primer término la baja participación de los ingresos tributarios, e incluso de ingresos propios de dichas circunscripciones territoriales, subrayando su baja capacidad y esfuerzo fiscal, y poniendo en evidencia las disparidades verticales existentes.

Abstract

This article makes an approach to the finances of subnational governments of Peru within the framework of fiscal decentralization between 2009 and 2015, based on intergovernmental relations financing. Next, develop the analytical framework of the finances of subnational governments in both expenditure and budget revenues, where first verifies the low share of tax revenues, and even their own income from these territorial districts, stressing low capacity and fiscal effort, and highlighting existing vertical disparities.

Palabras clave: descentralización fiscal, financiamiento intergubernamental, transferencias fiscales, autonomía fiscal, presupuesto público.

Keywords: *Fiscal Decentralization, Intergovernmental Finance, Fiscal Transfers, Fiscal Autonomy, Public Budget.*

Clasificación JEL: H72 *State and Local Budget and Expenditures*

Panorama fiscal y relaciones de financiamiento de los Gobiernos subnacionales en el Perú, 2009-2015

1. Marco teórico de las finanzas subnacionales

El grado de autonomía financiera y la importancia de cada nivel de Gobierno dentro de un país depende de su organización política y la estructura del Estado, las cuales pueden ser muy variadas, con características sumamente peculiares; por ejemplo, en nuestro caso, la vigente Constitución Política del Perú señala, en su artículo n.º 43, que el Estado es uno e indivisible y su gobierno es unitario¹, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes. Siguiendo esa lógica de ideas, el Perú es un país políticamente unitario, aunque con una gran aspiración descentralista.

Sin embargo, en todos los casos, existen dos rasgos inequívocos que históricamente lo determinan:

a) El poder tributario, como potestad, competencia y función tributaria relacionada con la creación de derecho positivo en materia fiscal y su aplicación por parte de la administración tributaria, y b) la capacidad de gasto público y de elaboración presupuestaria.

Estos dos conceptos están inmersos en lo que se conoce como autonomía financiera del Estado. Se reconocen en la literatura del sector público dos modelos teóricos extremos de financiación pública: el de financiación descentralizada y el de financiación centralizada. El primero de ellos se caracteriza porque cada nivel de Gobierno es responsable de obtener sus propios ingresos y, por tanto, dispone de capacidad para establecer impuestos sobre sus ciudadanos y decidir su gasto, por lo que la preocupación principal se centra en decidir cuáles son los ingresos de que debe disponer cada nivel gubernamental, lo que en la literatura anglosajona se conoce como el problema del *tax assignment*.

¹ En los países cuya organización política es federal, los distintos niveles de Gobierno suelen estar en la Constitución y, por tanto, cada uno de dichos niveles deriva su poder de esta. Además, el gasto público aparece descentralizado entre los distintos niveles gubernamentales. Por su parte, los países políticamente unitarios son aquellos cuya distribución de poder político y financiero tiene otro perfil. En principio, teóricamente no suele existir ningún nivel intermedio con significación política, entre los Gobiernos locales y el Gobierno nacional (aunque ello no es trascendental, como lo manifiestan diversos ejemplos, incluido el caso peruano). Asimismo, el poder del que pueden disponer los Gobiernos subnacionales suele derivar del propio Gobierno nacional, particularmente de alguna norma de desconcentración o descentralización promulgada y posible de ser revocada por este.

En el modelo de financiación pública centralista, en cambio, la capacidad para obtener ingresos directamente de los ciudadanos se reserva al Gobierno nacional y, por este motivo, los otros niveles de Gobierno se nutren fundamentalmente de las transferencias que este efectúe, para que puedan atender sus gastos. En tal sentido, la mayor problemática del modelo centralista se encuentra en la determinación de dichas transferencias, en las formas de hacerlo y en los criterios que se utilicen para determinar su cuantía, lo cual puede verse influido por razones políticas.

La totalidad de países, sin embargo, se ubica en un lugar intermedio entre los dos modelos, con algunos tributos asignados a los Gobiernos subnacionales, coparticipaciones en los impuestos o un mayor o menor nivel de transferencias, es decir, en general, se nutren principalmente de tres mecanismos: la financiación mediante la asignación de tributos, las transferencias intergubernamentales y el endeudamiento.

1.1. Financiación mediante la asignación de tributos

La financiación mediante tributos es un corolario del consenso existente acerca de que los Gobiernos subnacionales gastan mejor² que el Gobierno nacional, como base de todo proceso de descentralización. En ese camino, dotarlos de los recursos necesarios mediante impuestos para financiar sus gastos es una condición necesaria por dos razones: la primera, ligada a la predictibilidad de los flujos de ingresos, y la segunda, más bien ligada a la corresponsabilidad fiscal³. Allí cobra importancia que los ciudadanos sepan cuál es el verdadero costo de sus Gobiernos subnacionales, lo cual se desconoce, por ejemplo, cuando gran parte del ingreso es financiado mediante transferencias.

² Este consenso en la literatura económica es de comprobación teórica y empírica, aun cuando ciertas realidades particulares y temporales puedan hacernos pensar lo contrario.

³ La corresponsabilidad fiscal apunta a la correspondencia que debe haber entre las competencias de gasto y de obtención de recursos tributarios, es decir, para que la descentralización de los servicios públicos dé lugar a una asignación más eficiente de los recursos es preciso que coincida, en la mayor medida posible, el grupo de beneficiarios con el grupo de contribuyentes que los financian. Este principio forma parte del amplio cuerpo teórico de principios del federalismo fiscal, entre los que también se encuentran el principio de equivalencia fiscal, el principio de equidad, el principio de responsabilidad fiscal, el principio de atención al más bajo costo de provisión, entre otros. A este cuerpo teórico, se pueden sumar otras teorías como las de "votar con los pies" (Tiebout, 1956), el teorema de descentralización (Barzel, 1969; Oates, 1977) y el principio de subsidiaridad proveniente de la esfera de la Doctrina Social Cristiana.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con el gasto, en la descentralización de los tributos no es tan claro el beneficio que se alcanza en términos de eficiencia, equidad o gestión. Así, si bien para algunos autores, descentralizar los tributos puede mejorar la gestión porque los contribuyentes al sentirse "más cerca" del que recauda los tributos tenderá a evadir menos; para otros, este es solo un argumento optimista sobre el comportamiento de los contribuyentes, no obstante, sirve para poner de manifiesto la relevancia de contar con una administración tributaria subnacional altamente profesionalizada y eficiente que garantice la recaudación.

La descentralización de recursos tributarios puede articularse en un contexto de tributos propios y de tributos compartidos. En el primer caso, todas las competencias sobre el tributo (de recaudación, normativo y de administración tributaria) son de un solo nivel de Gobierno; en el segundo, dichas competencias son compartidas por distintos niveles de Gobierno.

Ahora bien, si la distribución de dichas competencias fiscales entre los niveles de Gobierno se realiza mediante tributos propios, los modelos de asignación de impuestos pueden ser separados o superpuestos. En el primero, cada nivel de Gobierno solo puede gravar hechos imposables diferentes. No pueden interferirse mutuamente, es decir, las competencias para gravar un hecho imponible son exclusivas y nos encontramos ante un modelo de separación de fuentes o sistema fiscal separado, como en el caso de Australia. Por otro lado, si un nivel de Gobierno puede establecer tributos que recaigan sobre un mismo hecho imponible que tiene establecido otro nivel de Gobierno, nos encontramos ante un sistema de superposición o concurrencia, como en el caso de Canadá.

En la realidad, no existen sistemas fiscales separados o superpuestos puros. Lo más frecuente es que ambos modelos se combinen, de manera que sobre determinados tributos tenga competencia exclusiva un solo nivel de Gobierno y sobre otros tributos, se articulen formas de tributación compartida.

1.1.1. La descentralización de todas las competencias (los tributos propios)

Cuando se atribuye a los Gobiernos subnacionales los tres ámbitos de competencia, es decir, de recaudación⁴, normativas y administración, nos referimos a tributos propios. En algunos países, sin embargo, los Gobiernos subnacionales tienen competencia normativa limitada, como en España y Austria, o carecen de ella como en Alemania.

Esta forma de descentralización tributaria otorga el máximo nivel de autonomía fiscal y gran visibilidad de cara a los ciudadanos, pero puede traer otros inconvenientes de desequilibrios entre jurisdicciones, competencia fiscal negativa⁵, costos de cumplimiento elevados, exportación de carga fiscal⁶, etc.

Por ello, la teoría tradicional de descentralización fiscal establece que las principales características que deben concurrir en un tributo para que el mismo sea apto para su descentralización son las siguientes:

- Que tengan poca movilidad de las bases imponibles que gravan los tributos.
- Que proporcionen un alto rendimiento a los Gobiernos subnacionales que financian.
- Que tengan bajos costos de administración, lo cual implica que su administración a nivel central no sea más eficiente.
- Que sean estables, visibles y previsibles.
- Que sean neutrales, de modo que se eviten distorsiones económicas, demográficas y sociales.
- Que no generen problemas de competencia fiscal, ni de exportación de impuestos, para lo cual los Gobiernos subnacionales se limitarán a utilizar impuestos en función del criterio de residencia.

Albi (2004) señala que los impuestos típicos para descentralizar son los que recaen sobre bienes inmuebles (por ejemplo, el Impuesto Predial) y los que están basados en el principio del beneficio,

⁴ La función de recaudación se refiere a la apropiabilidad sobre el rendimiento de los tributos.

⁵ La competencia fiscal se refiere a la estrategia gubernamental para atraer inversión y personal calificado a sus jurisdicciones utilizando el mecanismo de minimizar el nivel de imposición fiscal.

⁶ El fenómeno de la exportación fiscal se refiere a la traslación impositiva que pueden efectuar los ciudadanos residentes en una jurisdicción a los ciudadanos de otra jurisdicción, a través del mecanismo de precios.

es decir, aquellos en los que lo pagado por el contribuyente está relacionado o es igual al beneficio que se deriva de la provisión pública (licencias, derechos, etc.).

Por otro lado, el control sobre la recaudación de estos tributos propios es otra variable por considerar. Esto dependerá en muchos casos de la percepción de los ciudadanos sobre la ubicación del Gobierno subnacional como "fiscalmente débil o fiscalmente fuerte" (Carranza & Tuesta, 2003). Un Gobierno subnacional fiscalmente débil es el que tiene poco control sobre la recaudación, las competencias normativas y la administración, hecho que limita, por tanto, su posibilidad de recaudar mayores ingresos. Un Gobierno subnacional fiscalmente fuerte implica tener amplio control sobre los tres aspectos mencionados, a efectos de establecer un adecuado sistema tributario para su territorio.

Es importante resaltar nuevamente la consideración hecha sobre la presencia de una administración tributaria central y otras subnacionales que sean respetadas por su grado de desarrollo institucional, tecnológico y de fiscalización, y que brinden mayores posibilidades de éxito en lograr una mejor asignación de recursos.

1.1.2. La descentralización de la recaudación (coparticipación)

Está referida a la cesión total o parcial a un nivel de Gobierno del rendimiento sobre ciertos tributos, que dependen de las decisiones de otro nivel gubernamental. Así, el rendimiento de un tributo puede ser compartido por diferentes niveles, pero el Gobierno subnacional no tiene competencia normativa y la administración tributaria se encomienda al Gobierno nacional. Estos esquemas son la forma básica de recaudación de los Gobiernos subnacionales en Alemania, Austria y Bélgica.

Esta se puede dar de dos maneras:

- Atribuyendo a los niveles subnacionales una fracción de los ingresos tributarios que se generan dentro de su jurisdicción (*tax sharing*).
- Atribuyendo a los niveles subnacionales un porcentaje de los recursos generados a nivel nacional en función de otras consideraciones como población, pobreza, esfuerzo fiscal, etc. (*revenue sharing*).

De acuerdo con lo anterior, la descentralización de la recaudación es la forma de asignación de tributos que proporciona la menor autonomía a los Gobiernos subnacionales, incluso, puede decirse que la segunda manera es, más bien, una forma especial de transferencia, en lugar de una cesión de tributos, ya que no existe relación directa entre lo que recauda la jurisdicción y lo que recibe el Gobierno correspondiente.

A pesar de ello, de todas formas, es necesario compartir algunos tributos, por ejemplo, el Impuesto al Valor Agregado (IVA), impuestos específicos al Consumo, el Impuesto sobre la Renta de Personas Naturales (físicas) o Jurídicas (morales), dada la poca cantidad de ellos con capacidad recaudatoria significativa en los Gobiernos subnacionales. Por esta razón, en la práctica, muchos países utilizan esta forma de descentralización de los ingresos.

Para autores como Carranza y Tuesta (2003), la selección de los tipos de impuestos que pueden coparticiparse debería prestar especial atención en mantener la máxima relación posible entre recursos generados y esfuerzo fiscal, es decir, debe cuidar de cumplir con el objetivo de reducir los desequilibrios verticales y horizontales, pero guardando proporcionalidad con el esfuerzo recaudatorio que se realice. En esta medida, dichos autores recomiendan que sería adecuado coparticipar un tributo como el IVA, que tiene una fuerte relación con la actividad económica de la región, más precisamente el consumo dentro de la localidad, dado que la última etapa correspondería, en la mayoría de los casos, al del consumidor de la última etapa de la cadena, que paga finalmente el tributo a la administración tributaria.

En el mismo sentido, los autores mencionados señalan que un tributo que debería mantenerse al margen —en la medida de lo posible— de los esquemas de coparticipación es el Impuesto a la Renta Empresarial, debido a la imposibilidad de encontrar algún criterio que permita identificar claramente aquella localidad que le brinda mayores servicios, y a la cual, por tanto, le debieran destinar mayores recursos.

1.1.3. La descentralización de competencias normativas

Estas competencias sirven para diseñar los elementos esenciales del tributo, tales como el hecho imponible, la base imponible, el tipo y cuantía del gravamen; las deducciones, bonificaciones y demás beneficios fiscales; etc.

El Gobierno nacional puede asignar tributos a los niveles inferiores de Gobierno, atribuyéndoles ciertas competencias sobre la vertiente de la normativa de tributos, que son establecidos por el nivel central. Se considera que los elementos de carácter cuantitativo son aquellos sobre los que conviene centrar la atribución de competencias.

Generalmente, dichas competencias vienen acompañadas de una cesión de parte o la totalidad del rendimiento del tributo. De este modo, el tributo es compartido por varios niveles gubernamentales.

En el caso de España, una de las fuentes principales de las comunidades autónomas son los tributos cedidos. A ellas se les ha atribuido competencias normativas, regulando, por ejemplo, en el Impuesto a la Renta de personas físicas, las escalas y determinadas deducciones; en el Impuesto al Patrimonio, el tipo de gravamen, el mínimo deducible, las deducciones y bonificaciones; y en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, las deducciones, tasas y coeficientes.

Cuando la cesión normativa es parcial y viene acompañada del rendimiento del tributo, dificulta a los ciudadanos identificar el nivel de Gobierno que es responsable del nivel de tributación. Sin embargo, esta forma de asignación de tributos a los niveles subnacionales es aconsejable, pues es mediante la modificación de las normas del tributo que el Gobierno subnacional puede incidir sobre el nivel de recaudación que se obtiene con este.

En otros casos, la competencia de los niveles de Gobierno subnacionales se limita a la posibilidad de establecer recargos sobre los tributos de nivel central. El Gobierno nacional es quien diseña todos los elementos del tributo, aunque el Gobierno subnacional puede establecer una tasa propia (recargo), que se añade a la tasa establecida por el Gobierno nacional. Este último recauda el tributo y le transfiere la parte correspondiente al Gobierno subnacional.

Este sistema se utiliza en Bélgica, donde las regiones establecen un recargo sobre el impuesto a la renta de personas naturales. Como ventaja, se puede mencionar que otorga transparencia,

simplicidad y una mayor facilidad para su administración. Sin embargo, una desventaja es que puede generar disparidades entre jurisdicciones de mayor y menor actividad económica (desequilibrios horizontales).

1.1.4. La descentralización de la administración tributaria

La descentralización de la administración de los tributos debe ser coherente y compatible con el diseño del sistema fiscal de un país, pero tomando en cuenta, además, que las políticas tributarias eficientes y equitativas deben ir acompañadas de una administración que sea capaz de implementarlas y llevarlas a la práctica de forma eficaz. Es decir, así como existe cierta correspondencia entre la organización política del Estado y su estructura financiera, cabe decir lo mismo entre el modelo de financiación pública y la organización de la administración tributaria. En el modelo extremo de financiación pública centralizada, es coherente y compatible que exista una única administración tributaria que se encargue de la administración de los tributos. En cambio, en el modelo extremo de financiación pública descentralizada, es también coherente y compatible que cada Gobierno subnacional sea responsable de su administración. No obstante, el hecho señalado de que la mayor parte de países se encuentre en un lugar intermedio entre los dos extremos, complica y aviva la discusión de cómo organizar la administración tributaria y a quién le corresponde cada responsabilidad.

En resumen, los grados de discrecionalidad normativa de los Gobiernos subnacionales pueden variar enormemente. Así, podemos partir desde una extrema "autonomía recaudatoria" (Dabla-Norris & Wade, 2002), donde el Gobierno subnacional tiene descentralizada su recaudación, y es competente para decidir sobre la exigencia o no del tributo, regular la totalidad de sus elementos y administrarlo (dentro de sistemas impositivos propios de carácter subnacional separados o superpuestos a los de carácter general, que administra el Gobierno nacional). Y se puede llegar hasta el diseño de todos los elementos esenciales del tributo por parte del Gobierno nacional (único sistema impositivo), pero de cuyos rendimientos se beneficien diferentes niveles de Gobierno, pasando por esquemas intermedios de tributos compartidos, donde el mismo es utilizado por más de un nivel gubernamental, o esquemas de tributos cedidos, en los que el

Gobierno subnacional únicamente se queda con todo o parte de lo que recauda en su propia jurisdicción.

Albi (2004) considera que, combinando el carácter de lo recaudado (a exclusividad o compartido) con el nivel de competencia normativa y con la elección de a quién se asigna la administración del impuesto, surgen hasta ocho formas de descentralizarlos. En la experiencia internacional comparada, vemos que se utilizan todas las combinaciones posibles y, de hecho, la mayoría de los países utiliza distintas formas de descentralización dependiendo del tributo.

1.2. Financiación mediante transferencias

Las transferencias pueden ser definidas como un traspaso de recursos fiscales entre niveles gubernamentales (compensación), generalmente del Gobierno nacional a un Gobierno subnacional, y se sustentan en dos importantes principios: el de suficiencia y el de nivelación. Ambos principios se derivan de la búsqueda del equilibrio financiero aplicado a los sistemas subnacionales y se refiere a que cada Gobierno subnacional, debe tener capacidad fiscal⁷ de obtener ingresos para financiar su gasto. Aunque no es extraña la transferencia de recursos entre Gobiernos subnacionales (solidaridad), ello no es lo usual, especialmente en sistemas políticos unitarios.

El principio de suficiencia recaudatoria asegura que los Gobiernos subnacionales disponen de los recursos suficientes para atender la prestación de los servicios asumidos dentro del marco de sus competencias. Esta suficiencia está referida entonces, en sentido amplio, a la igualdad entre los ingresos no financieros y los gastos no financieros, y se puede medir por el cociente entre ambos. Cuando existe igualdad en los índices de cada nivel de Gobierno nos hallamos ante una situación de equilibrio vertical⁸.

⁷ Definida como la potencialidad de una jurisdicción para generar impuestos y otros ingresos de sus propias fuentes.

⁸ Si asumimos que el equilibrio financiero también contempla la autonomía fiscal, ligada principalmente a la asignación de tributos vista en el capítulo anterior, en sentido estricto, el equilibrio vertical solo debería considerar los ingresos provenientes de su poder fiscal exclusivo.

El principio de nivelación o igualación, por su parte, también se interesa por el equilibrio financiero, pero de carácter horizontal. Busca una horizontalidad en el trato entre iguales, basado en la idea de que para la misma carga fiscal debe darse igual nivel de provisión de bienes y servicios públicos, con independencia del lugar de residencia, es decir, si no se nivela el "beneficio fiscal neto" de los ciudadanos de las diferentes jurisdicciones, se estaría generando una mala distribución de los recursos productivos del país. A diferencia del principio anterior, donde los términos de referencia eran los ingresos no financieros versus los gastos no financieros, aquí los términos de referencia son los niveles de provisión y la presión fiscal.

En tal sentido, al hablar de las transferencias basadas en el principio de suficiencia, podemos decir que son transferencias de nivelación vertical, y cuando nos basamos en el principio de nivelación, podemos decir que hablamos de transferencias de nivelación horizontal. Cuando ambos principios son integrados en una sola propuesta de transferencia, se denominan transferencias de integración o integradas. Aunque se deduce de la definición de cada una de ellas, no está demás señalar que en un sistema vertical las transferencias corren a cuenta del Gobierno nacional; en cambio, en las transferencias horizontales, corren a cuenta de los Gobiernos subnacionales.

Aun cuando varía enormemente la autonomía fiscal de los Gobiernos subnacionales, medida como la participación de los ingresos propios en el total de ingresos totales, se constata cada vez más un aumento de responsabilidades en el área de gasto que es asumido por los Gobiernos subnacionales. Adicionalmente, la insuficiencia de bases fiscales de considerable rendimiento ha hecho que los ingresos hayan disminuido o, a lo más, permanezcan estables, lo que ha abierto aún más la brecha entre los porcentajes de participación del gasto y el ingreso de los propios Gobiernos subnacionales⁹.

Estos dos aspectos, crecimiento de los gastos y estancamiento de los ingresos propios, aunados a la reticencia de los Gobiernos nacionales para aumentar el tamaño de las bases, y al deseo de reducir los desequilibrios horizontales, son algunas de las razones que han generado que los

⁹ Incluso en los sistemas más desarrollados en donde las responsabilidades están bien definidas, surgen dificultades cuando los gobiernos nacionales transfieren tareas sin los recursos correspondientes (*unfunded mandates*).

Gobiernos subnacionales se vuelvan más dependientes del Gobierno nacional en cuanto a transferencias.

A pesar de todas estas razones, es importante no abusar del uso de este esquema, puesto que —como ya se mencionó— los ciudadanos pierden de vista la relación existente entre el cobro de los tributos y el costo de los servicios públicos que reciben, lo cual genera desinterés por la rendición de cuentas, el abuso en el uso de los servicios, entre otros.

Para autores como Polesé (1998), incluso el efecto acumulado motivado por los pagos de transferencia es la creación de lo que algunos llaman el "síndrome de la dependencia", cuyas características son las siguientes:

- Una población acostumbrada a vivir de la generosidad del Estado.
- Industrias que cuentan con obtener subvenciones del Estado.
- Gobiernos subnacionales que dependen del Gobierno nacional para su financiamiento.

Las transferencias pueden ser objeto de diferentes tipos de clasificación, aunque mayoritariamente la literatura las divide entre *transferencias condicionadas (earmarked grants)* y *transferencias no condicionadas (non-earmarked grants)*.

Las condicionadas se refieren a aquellas donde el Gobierno donante (GD) especifica el uso que debe darse a dichos recursos transferidos, es decir, se conceden al Gobierno beneficiario (GB) bajo condición o con la obligación de ser usados solamente para un propósito específico, ya sea que se trate de gastos corrientes o gastos de capital, o ambos. Por su parte, las transferencias no condicionadas son aquellas que pueden ser gastadas por los GB como si de sus propios recursos tributarios se tratase, es decir, donde el GD no impone ninguna restricción de uso y el GB puede decidir libremente sobre el destino de los fondos.

A su vez, en ambos tipos de transferencias las mismas pueden tener el carácter de *obligatorias (mandatory grants)* o *discrecionales (discretionary grants)*. Las obligatorias son aquellas que se establecen a través de un mandato legal, basadas en normas que impone el Gobierno que establece la transferencia. Las discrecionales se caracterizan porque tanto su importe como las condiciones bajo las que se establecen, no se determinan por normas sino por criterios *ad hoc* o discrecionales.

De forma particular, cuando son condicionadas y obligatorias, pueden ser *compartidas (matching grants)* o *no compartidas (non-matching grants)*, dependiendo de si los GB complementan o no la contribución que efectuarán los GD; por este motivo, están sujetas al gasto real o normativo en la provisión de bienes y servicios, para los que se condicionan, o bien a la recaudación afectada a estos. Por su parte, las no condicionadas y obligatorias pueden ser *generales (general purpose grants)* o *en bloque (block grants)*. Ambas son para finalidades similares y coinciden en que aumentan los recursos de los GB sin cambiar los costos en la provisión de los servicios. La diferencia estriba en que la transferencia en bloque se otorga para ofrecer un respaldo general en un área específica de gasto subnacional (como la salud o infraestructura vial), pero permite que los GB definan su asignación a los proyectos específicos.

El tipo de transferencia que se establezca puede tener efectos muy diferentes¹⁰, por ello, Albi (2004) menciona que si el objetivo de una transferencia es estimular un gasto público concreto (eficiencia en gasto), lo correcto es que fuera condicional y complementaria, pero si el objetivo es incrementar el bienestar en la jurisdicción (equidad interjurisdiccional), en general, son preferibles las transferencias no condicionadas.

1.3. Financiación mediante endeudamiento

En cuanto a la financiación mediante endeudamiento, toda la literatura al respecto recomienda limitar el uso de este instrumento por parte de los Gobiernos subnacionales, dado su poder no solo como medio de financiamiento de gasto, sino en especial como instrumento de política macroeconómica, con efectos sobre la tasa de interés, el nivel de la demanda agregada, etc., lo cual puede poner en riesgo la política de estabilización diseñada por el Gobierno nacional.

Una segunda razón para esto es que los Gobiernos subnacionales no pueden monetizar la deuda, con lo cual las emisiones futuras de deuda deberían estar respaldadas siempre por los flujos de ingresos futuros esperados. De otra forma, como los Gobiernos no quiebran, existiría un fuerte

¹⁰ Para un análisis bastante detallado de los distintos efectos de los tipos de transferencias se puede ver Shah (1994a, 1994b, 2006).

incentivo para que los subnacionales se sobreendeuden consiguiendo posteriormente que se produzca un rescate financiero (*bailout*) del Gobierno nacional.

Aunque, este es un tema amplio que demandaría un estudio aparte, más ligado a la sostenibilidad financiera, podemos mencionar aquí como fundamental la aplicación de reglas fiscales¹¹, en especial cuando los mercados financieros son imperfectos y no proporcionan incentivos suficientes para limitar un comportamiento irresponsable; o cuando no exista un desarrollo institucional que permita lograr acuerdos negociados. En todo caso, un principio que consideramos fundamental en este esquema de financiación, aunque no el único, es el de la equidad intergeneracional¹².

2. Análisis de las finanzas de los Gobiernos subnacionales en el Perú: 2009-2015

2.1. Estructura de relaciones intergubernamentales

En el Perú, el modelo actual de descentralización fiscal se consolida a partir del Decreto Legislativo n.º 955, Ley de Descentralización Fiscal del año 2002, que propone fundamentalmente un esquema de financiación a través de la coparticipación de algunos impuestos, bajo la modalidad de recaudo por parte del nivel de Gobierno nacional bajo una base dada y compartiendo la recaudación con los niveles gubernamentales subnacionales¹³. Esta norma establece que el esquema se asienta entre otros en los principios de neutralidad en la transferencia de los recursos, acompañando la asignación de competencias, funciones y responsabilidades de gasto en forma gradual, y de suficiencia equitativa, que permita reducir los desbalances horizontales y verticales, con lo que se logra una mejor redistribución del ingreso nacional.

En este sentido, la asignación de recursos a los Gobiernos regionales se configuró en dos etapas: la primera de ellas es de transferencias presupuestales y asignación de los recursos del Fondo de Compensación Regional (Foncór), y la segunda es de transferencias presupuestales, agregándose

¹¹ Como la regla de oro (*golden rule*), que establece que las administraciones públicas solo se pueden endeudar a lo largo de un ciclo económico para financiar sus inversiones, es decir, que los gastos corrientes deben ser iguales a los ingresos corrientes.

¹² Principio que persigue que los costos derivados de la provisión de bienes y servicios públicos sean soportados por aquellos que se benefician de ellos.

¹³ En el Perú, los Gobiernos subnacionales son los Gobiernos regionales y los Gobiernos locales (municipios). Estos últimos, a su vez, pueden ser municipios de ámbito provincial y municipios de ámbito distrital.

la asignación de los recursos efectivamente recaudados en cada región por determinados impuestos del Gobierno nacional, incentivos al esfuerzo fiscal y celebración de convenios de cooperación interinstitucional¹⁴. La última etapa mencionada pasaba por el cumplimiento de los requisitos de la debida conformación de las regiones (o llamadas *macrorregiones*) y haber alcanzado los objetivos y las metas de las competencias transferidas.

Entre los bienes y rentas de los Gobiernos regionales que la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización (LOBD) les asigna, se encuentran:

- Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad.
- Las asignaciones y transferencias específicas para su funcionamiento, que se establezcan en la Ley Anual de Presupuesto.
- Los tributos creados por ley a su favor.
- Los derechos económicos que se generen por las privatizaciones y concesiones que otorguen, y aquellos que perciban del Gobierno nacional por el mismo concepto.
- Los recursos asignados del Foncór¹⁵, que se distribuye proporcionalmente entre todos los Gobiernos regionales con criterios de equidad y compensación, considerando factores de pobreza, necesidades básicas insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones.
- Los recursos asignados por concepto de canon¹⁶ (pesquero, minero, petrolero, etc.).
- El producto de sus operaciones financieras y las de crédito interno concertadas con cargo a su patrimonio propio. Las operaciones de crédito externo requieren el aval o garantía del Estado, y se sujetan a la Ley de Endeudamiento Público.

¹⁴ Cabe mencionar que la exposición de motivos de la Ley proponía, en principio, tres etapas para la asignación de ingresos: la primera etapa estaba basada únicamente en transferencias presupuestales del Gobierno nacional a los Gobiernos regionales; la segunda etapa era de transferencias presupuestales y de asignación de recursos para el Foncór; y la tercera etapa estaba basada en transferencias presupuestales y en la asignación a los Gobiernos regionales de un porcentaje de los recursos recaudados por impuestos al consumo (IGV e ISC) en su jurisdicción, aunque reconociendo que para la segunda etapa era necesaria una adecuación constitucional y que cabía la posibilidad de crear un desbalance horizontal entre las regiones.

¹⁵ Según la LOBD, inicialmente el Foncór se constituyó por los recursos correspondientes a los programas y proyectos de inversión pública de los Consejos Transitorios de Administración Regional (inversión regional), el 30% de los recursos generados por privatizaciones y concesiones, así como también por un monto adicional de recursos ordinarios del Tesoro Público, establecidos en la Ley de Presupuesto Público.

¹⁶ Doctrinariamente, el canon es una compensación del Estado a los Gobiernos regionales y locales de las zonas de explotación de recursos naturales respecto a la distribución de ingresos ya recaudados.

— Ingresos propios y otros determinados por ley.

Asimismo, la Ley de Descentralización Fiscal menciona que, en una segunda etapa del proceso, se asignaría a cada región el 50% de los ingresos efectivamente recaudados en las regiones, por los siguientes impuestos internos:

— El Impuesto General a las Ventas (IGV), sin incluir el Impuesto de Promoción Municipal (IPM).

— El Impuesto Selectivo al Consumo (ISC).

— El Impuesto a la Renta de Personas Naturales (IRPN).

Con referencia al aspecto de los recursos por asignarse en la segunda etapa, estos nunca pudieron ser participados en la medida que el referéndum previsto para la conformación de las macrorregiones fue finalmente rechazado por la ciudadanía en el año 2005. A ello contribuyeron principalmente razones políticas, aunque también se atribuye este fracaso a que el reglamento de la Ley (D. S. 114-2005-EF)¹⁷ precisó que las transferencias de los recursos, en efecto recaudados en cada región por dichos impuestos del Gobierno nacional, sustituirían en igual importe a las transferencias que se venían asignando previamente, provenientes de recursos ordinarios del presupuesto del sector público.

Por su parte, entre los bienes y rentas de que disponen los Gobiernos locales, la LOBD establece los siguientes:

— Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad.

— Los tributos creados por ley a su favor¹⁸.

— Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por su Concejo Municipal, los que constituyen ingresos propios.

¹⁷ Dicho decreto supremo se publica en el mes de setiembre de 2005, a poco más de un mes, antes del referéndum previsto para la conformación de las macrorregiones, que finalmente fue rechazado por la ciudadanía.

¹⁸ El Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal (D. S. 156-2004-EF) y sus posteriores normas modificatorias y complementarias establecen que los impuestos municipales son el Impuesto Predial, el Impuesto de Alcabala, el Impuesto al Patrimonio Vehicular, el Impuesto a las Apuestas, el Impuesto a los Juegos y el Impuesto a los Espectáculos Públicos no Deportivos.

- Los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal (Foncomún)¹⁹, determinándose los porcentajes de aplicación para gasto corriente e inversión que acuerde el respectivo concejo municipal, acorde con los niveles de responsabilidad asignados.
- Los recursos asignados por concepto de canon y renta de aduanas²⁰.
- Las asignaciones y transferencias específicas establecidas en la Ley Anual de Presupuesto, para atender los servicios descentralizados.
- Los recursos provenientes de sus operaciones financieras y las de crédito interno concertadas con cargo a su patrimonio propio y las operaciones de crédito externo que requieren el aval o garantía del Estado, y se sujetan a la ley de endeudamiento público.
- Los demás determinados por ley.

Además de los recursos mencionados, el sistema de relaciones de financiamiento intergubernamental consta de distintos instrumentos para financiar sus responsabilidades; el nivel de financiamiento y la forma en que se combinen van a determinar en gran parte el resultado de estos procesos de gasto.

Una primera aproximación a las relaciones de financiamiento intergubernamental en el Perú puede proponerse a partir del presupuesto de ingresos de los tres niveles de Gobierno que se conforma por fuente de financiamiento, cada uno de los cuales incluye los saldos de balance que son recursos financieros que se obtienen del resultado de ejercicios anteriores, los cuales financiarán gastos en el ejercicio vigente²¹, esto es:

- Los recursos ordinarios, que provienen directamente de la recaudación tributaria nacional y otros conceptos (deducidas las sumas correspondientes a las comisiones de recaudación y servicios bancarios), los cuales no están vinculados a ninguna entidad y constituyen fondos

¹⁹ Compuesto por el Impuesto de Promoción Municipal, el Impuesto al Rodaje y el Impuesto a las Embarcaciones de Recreo.

²⁰ La Renta de Aduanas es un recurso que se transfiere a las municipalidades provinciales y distritales de una determinada provincia y corresponde al 2% de las rentas recaudadas por cada una de las aduanas marítimas, aéreas, postales, fluviales, lacustres y terrestres ubicadas en la jurisdicción respectiva, por operaciones de importación.

²¹ Están constituidos por la diferencia entre el ingreso realmente percibido y el gasto devengado durante un año fiscal, incluyendo las devoluciones por pagos realizados con cargo a los ejercicios cerrados. Los saldos de balance se incorporan como crédito presupuestario en el ejercicio presente por la vía de una modificación presupuestaria.

disponibles de libre programación que se integran en la "caja única"²² de la Dirección Nacional del Tesoro Público. Dichos recursos se transfieren para financiar los créditos presupuestarios aprobados en la Ley de Presupuesto Anual para los pliegos presupuestarios del cada nivel de Gobierno, según las Leyes Anuales de Equilibrio Financiero.

- Recursos determinados, que son conformados principalmente por la participación en recursos provenientes de ingresos tributarios asignados, como el canon y sobrecanon, regalías mineras²³ y el Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (Focam)²⁴; de la participación en rentas de aduana; de las contribuciones al Foncomún y otros fondos (como el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local [Foniprel] y Fondo de Reconstrucción del Sur [Forsur]), por eliminación de las exoneraciones que únicamente recibe el Gobierno Regional de San Martín y últimamente para los Programas de Modernización y Mejora de la Gestión Municipal.
- Recursos directamente recaudados, por cada nivel de Gobierno a través de sus diversas entidades públicas y administrados directamente por estas, pero distintos a los impuestos nacionales, tales como rentas de la propiedad, tasas (derechos administrativos), venta de bienes y servicios, y contribuciones de naturaleza distinta a las contribuciones sociales (laborales), así como aquellos otros ingresos que les corresponden de acuerdo con la normatividad vigente.
- Recursos de donaciones y transferencias, que comprenden los recursos financieros no reembolsables recibidos por el Gobierno, provenientes de agencias internacionales de desarrollo, otros Gobiernos, instituciones y organismos internacionales, personas naturales y jurídicas domiciliadas o no en el país, y por transferencias de entidades públicas y privadas sin exigencia alguna de contraprestación.

²² Constituida por la cuenta principal de la Dirección Nacional del Tesoro Público, las otras cuentas bancarias de las cuales es titular y todas las cuentas bancarias donde se manejen fondos públicos independientemente de la fuente de financiamiento y del titular de estas, con excepción del Seguro Social de Salud (EsSalud) y de aquellas entidades constituidas como personas jurídicas de derecho público y privado facultadas a desarrollar la actividad empresarial del Estado.

²³ Son las contraprestaciones económicas que los sujetos de la actividad minera (entendiéndose como tales a los titulares de las concesiones mineras como a los cesionarios que realizan las actividades de explotación) pagan al Estado por la explotación de los recursos minerales metálicos y no metálicos, justificada en la necesidad de la Nación de recibir beneficios de sus propios recursos antes de que se agoten, diferenciándose de esta forma tanto del canon minero como del derecho de vigencia.

²⁴ El Focam es un fondo intangible destinado a contribuir al desarrollo sostenible de los departamentos por donde pasan los ductos principales que contienen los hidrocarburos provenientes de la explotación del gas.

— Recursos provenientes de operaciones oficiales de crédito, que comprenden los fondos de fuente interna y externa provenientes de operaciones de crédito efectuadas por el Estado con instituciones, organismos internacionales y Gobiernos extranjeros, y operaciones realizadas en el mercado internacional de capitales.

En la figura 1, se aprecia cómo se relaciona cada una de dichas fuentes de financiamiento con los diferentes niveles de Gobierno existentes en el Perú. Sin embargo, para entenderlo mejor se ha juntado la fuente de *donaciones* con la de *operaciones de crédito*, y a la fuente de *recursos ordinarios* se le denomina de *impuestos nacionales*. De igual forma, a la fuente de *recursos determinados* se le denomina de *impuestos y otros recursos cedidos* (coparticipación). Finalmente, la fuente de *ingresos recaudados directamente* únicamente se desagrega entre los *impuestos recaudados directamente* y la de *otros ingresos*, que no son impuestos pero que también se recaudan directamente.

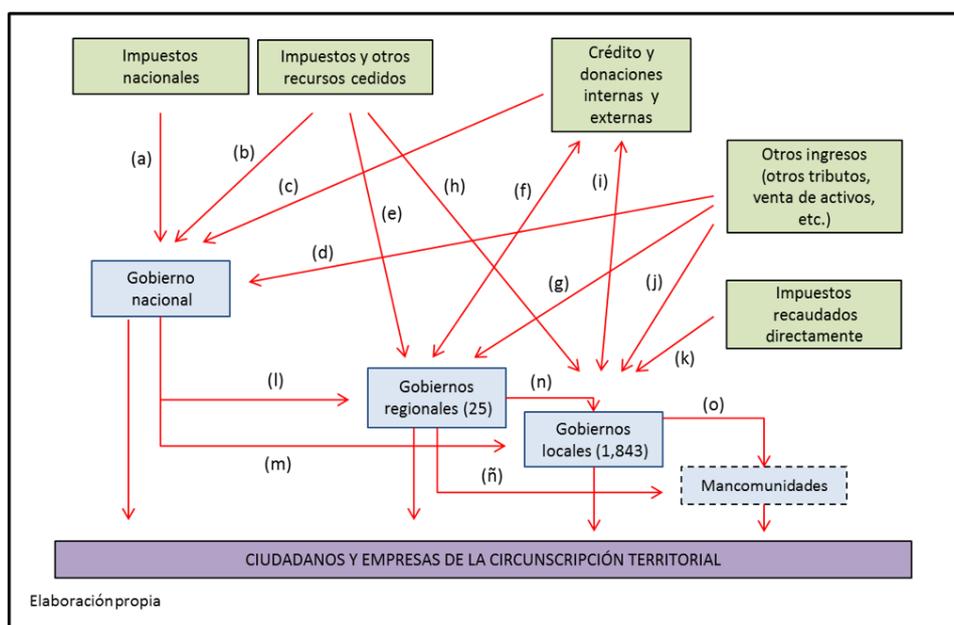


Figura 1. Perú: relaciones de financiamiento intergubernamental

Como se observa en la figura 1, el Gobierno nacional recibe recursos de casi todas las fuentes: (a), (b), (c) y (d), salvo la de impuestos recaudados directamente, que se refiere más bien a lo que recaudan los Gobiernos subnacionales. Por su propio carácter territorial, los recursos obtenidos de los impuestos nacionales (a) y que obtiene ese nivel de Gobierno se separan presupuestalmente;

se cede una parte de ellos a los niveles gubernamentales inferiores, vía créditos presupuestales (l) y (m).

Los Gobiernos regionales obtienen recursos de los impuestos y otros recursos no tributarios cedidos totalmente o en coparticipación (e); de donaciones que el mismo también puede realizar y créditos internos y externos (f), aunque con aval del Gobierno nacional en el caso de operaciones oficiales; y de otros ingresos que no son impuestos (g), tales como tasas, contribuciones, venta de activos financieros y no financieros. etc. Dichos recursos pueden ser derivados en parte a los Gobiernos locales (n) a través de convenios de cooperación interinstitucional para determinados proyectos, y a las mancomunidades regionales en que participan (ñ).

Los Gobiernos locales reciben recursos de impuestos y otros recursos, que son cedidos totalmente o en coparticipación (h); de donaciones que ellos mismos también pueden realizar; y de operaciones de crédito (i), que requieren el aval en las operaciones oficiales. Finalmente, de impuestos (j) como el Impuesto Predial, Alcabala, Automotriz, además de otros ingresos distintos a los impuestos (k), recaudados directamente por ellos. Se pueden destinar esos recursos hacia las mancomunidades de las que forma parte (o).

Finalmente, todos los niveles de Gobierno y las mancomunidades podrían derivar recursos directamente a los ciudadanos y empresas de la circunscripción territorial con la debida sustentación y cuantificación y el registro en el presupuesto público (por ejemplo, por reparaciones civiles, programas sociales de subsidio directo como Juntos, Pensión 65, Programas Productivos, etc.).

2.2. Marco analítico de las finanzas de los Gobiernos subnacionales

Todo el marco legal e institucional descrito anteriormente ha repercutido fuertemente en las finanzas de los Gobiernos subnacionales durante la última década. Un primer acercamiento a las finanzas públicas subnacionales de Perú puede partir de observar el presupuesto de ingresos y gastos que se publica en el portal de transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

2.2.1. Análisis de los gastos presupuestales

En la tabla 1, se observa la participación en el gasto presupuestal del Gobierno general, que abarca los tres niveles de Gobierno: nacional (GN), regional (GR) y local (GL). Se destaca que los Gobiernos subnacionales redujeron su participación de 38.4% en 2009 a 34% en el ejercicio 2015.

Tabla 1

Perú: participación de los gastos totales del Gobierno general por nivel de Gobierno 1/

Nivel de Gobierno	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gobierno nacional	61.6%	61.5%	63.5%	58.3%	58.9%	61.9%	66.0%
Gobiernos subnacionales	38.4%	38.5%	36.5%	41.7%	41.1%	38.1%	34.0%
- Gobiernos regionales	19.9%	20.2%	18.0%	21.6%	21.4%	19.3%	15.7%
- Gobiernos locales	18.5%	18.4%	18.4%	20.1%	19.7%	18.8%	18.3%
Total de presupuesto de gasto 2/	79,527,306	88,218,769	93,679,001	103,111,498	115,918,733	128,885,882	135,379,592

1/ En base del presupuesto ejecutado (devengado).

2/ En miles de nuevos soles.

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

Elaboración propia

Desde otro ángulo, en la figura 2, se presenta la participación del gasto presupuestal de los Gobiernos subnacionales, como porcentaje del PBI publicado por el MEF²⁵. En dicha figura se confirma cómo dicha participación se ha mantenido como promedio en alrededor del 8.1%, superior al 7% de promedio que tuvo en el periodo 2005-2011.

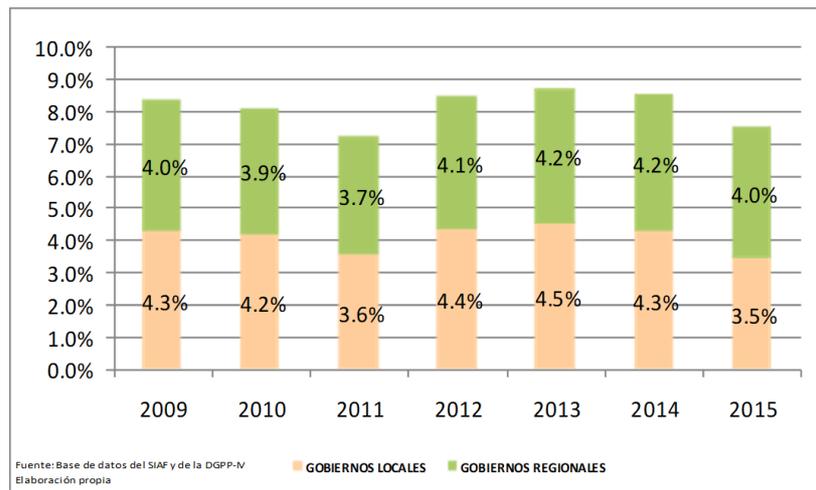


Figura 2. Perú: presupuesto ejecutado de gasto de los Gobiernos subnacionales como porcentaje del PBI

²⁵ De 2009 a 2010, según el *Marco Macroeconómico Multianual 2013-2015*; y de 2011-2013, según el *Marco Macroeconómico Multianual 2014-2016*.

Aunque la distinción entre *inversión pública* y *gasto corriente* en el sector público es endeble y parcialmente ficticia²⁶, a efectos de realizar una comparación con la evolución del total de gasto mostrada previamente, se puede observar en la tabla 2 que la participación de los Gobiernos subnacionales en toda la inversión pública del Gobierno general fue del 56.9%, como promedio de los últimos 7 años, con una tendencia creciente hasta 2012, en que se alcanzó el 62.9%, y un posterior descenso hasta el 45.2% en 2015.

Tabla 2

Perú: participación del gasto de inversión de los Gobiernos subnacionales 1/

Nivel de Gobierno	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gobiernos locales	41.7%	37.1%	33.8%	40.1%	40.3%	38.2%	29.0%
Gobiernos regionales	19.9%	19.9%	20.7%	22.8%	21.2%	17.7%	16.2%
Total de presupuesto de gasto de inversión 2/	13,721,570	15,532,735	14,077,579	19,474,074	21,912,605	20,601,541	16,829,551
Inversión gob. SBN como % del PBI	3.8%	3.7%	3.0%	3.8%	4.0%	3.6%	2.8%

1/ En base del presupuesto ejecutado (devengado).

2/ En miles de nuevos soles.

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

Elaboración propia

El principal factor que explica esta evolución es el inicial incremento de los recursos transferidos por concepto de canon, sobrecanon y regalías, cuyo uso está condicionado a la realización de gastos de inversión y en una menor proporción también al mantenimiento de infraestructura, lo cual confirmaría el ciclo de crecimiento de las finanzas subnacionales, tanto desde el punto de vista macroeconómico como en lo que atañe a su participación en la inversión del país, pero cuyo posterior descenso también revela un impulso externo al proceso mismo de descentralización fiscal, que depende principalmente de factores relacionados con el aumento de precios de los recursos naturales no renovables, y no de una política dirigida a descentralizar las fuentes de recursos subnacionales.

En el caso de los GR, como se aprecia en la tabla 3, el gasto público tiene como fuente de financiamiento en su mayor parte a los denominados recursos ordinarios (el promedio entre los

²⁶ Ello porque como bien reconoce el *Marco Macro Fiscal del Perú* (2013, p. 10): "Algunas inversiones públicas no generan un retorno social sustantivo, mientras que muchos componentes del gasto corriente sí, como el mantenimiento de infraestructura pública y gastos en salud o educación".

años 2009-2015 fue de 75.3%), es decir, de montos transferidos por el GN, los cuales financian principalmente los gastos vinculados con el pago de la planilla de los servidores públicos que laboran en el ámbito de su jurisdicción. Respecto de los recursos provenientes del canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones, si bien hasta 2004 esta fuente no representó más del 5%, a partir de 2005 se comenzó una tendencia positiva: llegó en 2012 al 18.1%. Sin embargo, en los siguientes años se redujo: alcanzó en 2015 una participación del 7.2%, generada por la reducción de recursos fiscales, producto de la caída de los precios de nuestros principales de productos de exportación minera.

Tabla 3

Perú: participación del gasto ejecutado de los Gobiernos regionales por fuente de ingreso 1/

Fuente de gasto por rubro	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Recursos ordinarios	72.5%	69.7%	72.9%	72.7%	76.9%	80.4%	81.8%
Recursos directamente recaudados	3.2%	3.0%	2.8%	2.9%	2.8%	2.4%	2.4%
Donaciones y transferencias	5.6%	6.7%	6.2%	5.2%	5.3%	4.8%	5.1%
Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones	18.2%	19.5%	16.8%	18.1%	13.8%	9.1%	7.2%
Recursos por operaciones oficiales de crédito	0.5%	1.1%	1.3%	1.2%	1.1%	3.3%	3.6%
Total 2/	14,719,630	16,212,741	17,269,397	20,729,098	22,876,301	24,192,066	24,757,976

1/ En base del presupuesto ejecutado (devengado).

2/ En miles de nuevos soles.

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

Elaboración propia

El tipo de gasto ejecutado por los GR estuvo dirigido principalmente al pago de planillas del personal activo y jubilado, lo cual se observa en la tabla 4, cuyo promedio en el periodo de análisis bordeó el 53.2%, sin considerar los llamados contratos administrativos de servicios (CAS), que en el fondo son contratos laborales disfrazados. En el caso del personal activo, dicho gasto se reparte principalmente entre la planilla del personal del magisterio en educación, el personal de la salud y el personal administrativo.

En lo que se refiere a pensiones, el grueso del personal jubilado pertenece a la Ley n.º 20530 (99.9% aproximadamente). Este detalle es interesante, en la medida que evidencia que el traspaso de recursos humanos de las entidades sectoriales del GN a los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR)²⁷ y que luego fuera heredado por los GR, fue principalmente del grupo de servidores de este régimen laboral. Sin embargo, a este gasto en recursos humanos

²⁷ Los CTAR fueron creados en los años noventa en reemplazo de los antiguos Gobiernos regionales.

habría que agregar los CAS ya mencionados, que representaron un 2.1% adicional del gasto total de los GR en 2009, un 4.2% en 2012 y que se ha ido reduciendo en los últimos años hasta llegar al 5.8% en 2015. Esta pseudocontratación laboral formalmente figura en el rubro de *Bienes y servicios*, y ha sido una fórmula utilizada en el flujo de contratación del Gobierno general en los últimos años. Sumados los gastos en planillas, tanto de los trabajadores activos (incluyendo los CAS) y jubilados, el gasto en personal ascendió en 2015 al 61.2% del gasto total de los GR.

Tabla 4

Perú: participación del gasto ejecutado de los Gobiernos regionales por tipo genérico de gasto 1/

Genérica de gasto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Personal y obligaciones sociales	47.79%	43.61%	43.51%	41.28%	42.81%	47.63%	48.55%
Pensiones y otras prestaciones sociales	10.01%	9.03%	8.61%	7.57%	7.09%	7.94%	6.88%
Bienes y servicios	10.28%	12.13%	13.17%	15.74%	15.32%	15.06%	18.34%
Donaciones y transferencias corrientes	0.01%	0.03%	0.01%	0.01%	0.00%	0.00%	0.00%
Otros gastos corrientes	1.84%	1.68%	3.72%	1.32%	1.60%	1.14%	0.90%
Donaciones y transferencias de capital	2.95%	2.68%	3.91%	1.95%	1.79%	0.82%	0.69%
Otros gastos de capital	0.06%	0.19%	0.00%	0.02%	0.00%	0.01%	0.02%
Adquisición de activos no financieros	26.91%	30.54%	27.00%	32.10%	31.23%	26.10%	23.64%
Adquisición de activos financieros	0.15%	0.03%	0.02%	0.01%	0.01%	0.00%	0.00%
Servicio de la deuda pública	0.01%	0.09%	0.03%	0.02%	0.15%	1.30%	0.98%
Total 2/	14,719,630	16,212,741	17,269,397	20,729,098	22,876,301	24,192,066	24,757,976

1/ En base del presupuesto ejecutado (devengado).

2/ En miles de nuevos soles.

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

Elaboración propia

El segundo rubro de gasto más importante de los GR fue la inversión en activos no financieros o bienes de capital (incluidas las nuevas adquisiciones, adiciones, reparaciones y mejoras), con el 28.2% de participación promedio entre 2009 y 2015. Siempre destacan los gastos en construcción de edificios y estructuras que bordean las tres cuartas partes del gasto de dicho rubro en los últimos años, y dentro de este, particularmente la infraestructura vial, con una participación en dicho gasto de entre 25% y 35%, alcanzando el 26% en 2015, y las instalaciones médicas y educativas bordeando generalmente el 30%.

El tercer rubro más importante fue la adquisición de bienes y servicios con el 14.3% de participación promedio, donde destacan los CAS que ya se mencionaron, y la compra de bienes (27.3% del gasto en dicho rubro en 2015), principalmente en suministros médicos (alrededor del 40% de todas las compras de bienes).

PANORAMA FISCAL Y RELACIONES DE FINANCIAMIENTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

A diferencia de los GR en el caso de los GL, como vemos en la tabla 5, la principal fuente de financiamiento del gasto son los recursos provenientes del canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones con un promedio de 36.8%, que en el año 2015 también redujo su participación, tal como ocurrió en el caso de los GR, en vista de que son recursos compartidos. El segundo y tercer rubro en importancia presupuestal son los ingresos del Foncomún, con un promedio de 20% y los recursos ordinarios con 15% de participación.

Tabla 5

Perú: participación del gasto ejecutado de los Gobiernos locales por fuente de ingreso 1/

Fuente de gasto por rubro	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Recursos ordinarios	17.9%	10.2%	17.0%	13.4%	15.4%	14.0%	17.1%
Fondo de Compensación Municipal	20.4%	19.6%	19.9%	18.8%	18.7%	20.1%	22.4%
Impuestos municipales	9.1%	9.0%	10.4%	9.6%	9.6%	10.2%	12.5%
Recursos directamente recaudados	12.7%	13.1%	12.6%	11.9%	11.0%	11.1%	12.3%
Donaciones y transferencias	5.6%	4.5%	3.0%	4.5%	4.5%	4.1%	3.2%
Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones	33.2%	41.3%	36.4%	41.1%	38.8%	38.2%	28.5%
Recursos por operaciones oficiales de crédito	1.2%	2.3%	0.8%	0.8%	2.1%	2.4%	4.0%
Total 2/	15,830,216	17,396,270	16,681,455	22,294,983	24,792,654	24,896,122	21,276,037

1/ En base del presupuesto ejecutado (devengado).

2/ En miles de nuevos soles.

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

Elaboración propia

En la tabla 6 observamos que el tipo de gasto ejecutado por los GL estuvo dirigido principalmente a la inversión en bienes de capital (incluidas las nuevas adquisiciones, adiciones, reparaciones y mejoras), con un promedio de participación del 55% aunque con una tendencia claramente decreciente que llega al 50.5% en 2015, concentrándose casi íntegramente en proyectos de inversión de infraestructura física, donde destacan los rubros de construcción de edificios y estructuras con niveles por encima del 80% del gasto en dicho rubro, y dentro de este, particularmente la infraestructura vial con una participación superior al 30%, la inversión en sistemas de agua y saneamiento, y la construcción de instalaciones médicas y de educación con más del 20% de participación en ambos casos.

Tabla 6

Perú: participación del gasto ejecutado de los Gobiernos locales por tipo genérico de gasto 1/

Genérica de gasto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Personal y obligaciones sociales	11.43%	11.94%	13.03%	9.02%	8.67%	9.26%	10.82%
Pensiones y otras prestaciones sociales	4.14%	3.84%	4.16%	3.12%	2.97%	3.01%	3.58%
Bienes y servicios	21.01%	22.51%	26.20%	26.87%	25.46%	26.48%	29.93%
Donaciones y transferencias corrientes	2.42%	2.92%	3.55%	3.38%	2.81%	2.61%	2.95%
Otros gastos corrientes	0.64%	0.66%	0.70%	0.63%	0.62%	0.66%	0.81%
Donaciones y transferencias de capital	0.59%	0.00%	0.00%	0.57%	0.68%	0.51%	0.49%
Otros gastos de capital	0.05%	0.50%	0.85%	0.22%	0.21%	0.09%	0.09%
Adquisición de activos no financieros	58.08%	0.17%	0.42%	54.87%	57.02%	55.96%	50.18%
Adquisición de activos financieros	0.01%	57.46%	50.93%	0.00%	0.00%	0.03%	0.00%
Servicio de la deuda pública	1.65%	0.00%	0.16%	1.31%	1.56%	1.41%	1.15%
Total 2/	15,830,216	17,396,270	16,681,455	22,294,983	24,792,654	24,896,122	21,276,037

1/ En base del presupuesto ejecutado (devengado).

2/ En miles de nuevos soles.

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

Elaboración propia

El segundo rubro más importante del gasto de los GL durante el periodo de análisis fue la adquisición de bienes y servicios, con el 25% de participación promedio, aunque con una tendencia creciente: alcanza el 30% en 2015, donde destaca la contratación de servicios con un promedio de participación de 77% en dicho rubro. Entre los subrubros específicos destacados en este último, destacan los servicios profesionales y técnicos que representan un promedio anual de 38% del gasto en bienes y servicios, así como los CAS que bordean el 19% en promedio.

En la clasificación específica de contratación de servicios profesionales y técnicos, se incluye una serie de servicios prestados por personas naturales y jurídicas para el funcionamiento de las entidades públicas locales. Entre ellas, se encuentran los servicios de consultorías, asesorías y similares desarrollados por personas naturales y jurídicas (17.7%), y los servicios y gestión de evaluación internacional de procesos (2.1%). Lo curioso es que el rubro específico más importante, que representa el 76.1%, es el de otros servicios diversos, del cual solo podemos decir que son gastos por otros servicios prestados por personas naturales y jurídicas no contemplados en las partidas anteriores en dicho subrubro de gasto.

En el rubro de compra de bienes, el mayor subrubro es la compra de combustibles, carburantes, lubricantes y afines que representa el 7% promedio en el periodo en análisis, respecto del total de compras de bienes y servicios.

El tercer rubro en importancia se refiere al pago de planillas del personal activo y jubilado, cuyo nivel en los últimos 7 años bordeó el 10.5%. Dicho gasto se dirige principalmente a las

remuneraciones en efectivo del personal activo, con un 73% del total, y en segundo término a los gastos por concepto de escolaridad, aguinaldos, gratificaciones, compensaciones por tiempo de servicios (CTS) y otros gastos variables y ocasionales, que alcanzan el 21.4% del rubro de planillas del personal. Las dietas de asistencia a sesiones de consejo, y como directivos de los organismos y entidades de los GL representan únicamente el 5.6%. Las contribuciones sociales de todo el personal, activo y jubilado, ascienden al 6.1%. Para completar el cuadro de los gastos relacionados con el recurso humano, tenemos que los gastos por pensiones ascienden al 0.8% de los gastos totales de los GL. Pertenece también en este caso, el grueso del personal jubilado por la Ley n.º 20530 de la Cédula Viva (99.6%)²⁸. Finalmente, los gastos en prestaciones y asistencia social participan con el 2.1% del gasto total de los GL.

2.2.2 Análisis de los ingresos presupuestales

En lo referido a los ingresos presupuestales consolidados²⁹, se observa una reducción progresiva de la participación de los Gobiernos subnacionales en los ingresos presupuestados, pasando de representar un 40.5% en el año 2009 a 32.4% en el año 2015 y por ende un aumento de la participación del Gobierno nacional.

Tanto los GR como los GL redujeron su participación justamente como producto de las menores transferencias del GN, pero destaca la participación de los GL que se redujo en más de 5 puntos porcentuales.

²⁸ Este esquema de jubilación surgido en 1974 fue duramente criticado en Perú, porque además de otros amplios beneficios homologaba o nivelaba las pensiones con las remuneraciones de los trabajadores activos, lo cual generaba un aumento desmedido de las pensiones de aquel grupo de pensionistas y supervivientes, que reducía el fondo nacional de carácter solidario para el resto, y porque era aprovechado indebidamente por muchos funcionarios de diferentes gobiernos. Luego de una dura batalla que requirió de una reforma constitucional en el Congreso, en 2004 se eliminó la homologación y se cerró dicho régimen, aunque aún queda pendiente su eliminación para el sector de las fuerzas armadas y policiales.

²⁹ Sin incluir los ingresos obtenidos por la Seguridad Social (EsSalud), de otras entidades autónomas constitucionalmente y de empresas del Estado dentro del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe).

Tabla 7

Perú: participación de los ingresos presupuestales consolidados del Gobierno general 1/

Nivel de Gobierno	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gobierno nacional	59.5%	60.7%	59.9%	56.8%	58.8%	63.2%	67.6%
Gobiernos subnacionales	40.5%	39.3%	40.1%	43.2%	41.2%	36.8%	32.4%
- Gobiernos locales	22.0%	21.1%	21.8%	24.5%	23.2%	19.8%	16.6%
- Gobiernos regionales	18.4%	18.2%	18.3%	18.8%	17.9%	17.0%	15.8%
Total de ingresos 2/	98,884,004	106,200,986	112,150,105	123,096,135	135,238,913	153,305,833	169,553,917

1/ Incluye la distribución de los ingresos ordinarios en base del presupuesto ejecutado (devengado).

2/ En miles de nuevos soles.

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

Elaboración propia

Desde otro ángulo, en la figura 3 se presenta la participación del ingreso presupuestal de los Gobiernos subnacionales, como porcentaje del PBI publicado por el MEF. En dicho cuadro, se observa como la participación del ingreso presupuestal de los Gobiernos subnacionales se redujo en dos puntos porcentuales desde un 11% en el año 2009, hasta el 9% en el año 2015.

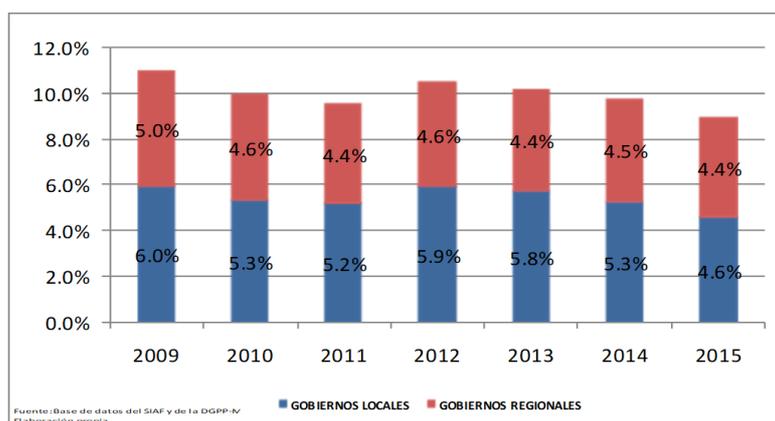


Figura 3. Perú: presupuesto ejecutado de ingresos de los Gobiernos subnacionales como porcentaje del PBI

Como ya se mencionó, el presupuesto de ingresos de los tres niveles de Gobierno se conforma por fuente de financiamiento, de los recursos ordinarios, recursos directamente recaudados, recursos determinados, recursos de donaciones y transferencias y recursos provenientes de operaciones oficiales de crédito, cada uno de los cuales incluye los saldos de balance que son recursos financieros que se obtienen del resultado de ejercicios anteriores. Estos financiarán gastos en el ejercicio vigente.

En el caso de los GR, tal como se aprecia en la tabla 8, la mayor parte de los fondos provino de recursos ordinarios (transferencias), con una evolución creciente en los últimos años (de 58.6%

para 2009 a 76% para 2015). Cabe destacar que dicha fuente de ingresos significa el traspaso de recursos para hacer frente a las competencias asumidas por los GR (por ejemplo, para el pago de planillas en salud y educación) y no responde a ninguna regla predeterminada de asignación, por lo que es manejada por los GR con una alta discrecionalidad.

Tabla 8

Perú: marco legal de ingresos presupuestales consolidados del Gobierno regional 1/

Fuente de financiamiento	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Recursos ordinarios	58.6%	58.4%	61.3%	65.4%	71.3%	74.8%	76.0%
Recursos directamente recaudados	3.5%	3.4%	3.6%	3.6%	3.8%	3.5%	3.4%
Recursos por operaciones oficiales de crédito	0.4%	1.0%	1.2%	1.1%	1.7%	3.7%	4.1%
Donaciones y transferencias	13.0%	11.7%	9.7%	7.6%	7.3%	6.0%	6.2%
Recursos determinados	24.5%	25.4%	24.3%	22.2%	15.9%	11.9%	10.3%
Total de ingresos 2/	18,235,025	19,339,594	20,538,977	23,105,224	24,265,832	26,056,704	26,832,390

1/ Incluye la distribución de los ingresos ordinarios en base del presupuesto ejecutado.

2/ En miles de nuevos soles.

Fuente: Base de datos del SIAF y de la DGPP-MEF, nota tributaria-SUNAT

Elaboración propia

En segundo nivel de importancia se encuentran los recursos determinados, cuya participación cae de 24.5% en el ejercicio 2009 al 10.3% en 2015. En este caso, se trata de recursos principalmente provenientes de la coparticipación del canon y sobrecanon (69.7% de los ingresos de este rubro en 2015), correspondiendo el 39% de estos específicamente al canon minero, de allí su importancia y también su reducción en los dos últimos ejercicios. Cabe observar, que el GN tiene poco margen de maniobra para variar dicha fuente de recursos de los GR, ya que depende de factores exógenos a la política fiscal, y variar dichas asignaciones requeriría cambiar las leyes que las sostienen. Ello, sin embargo, le imprime volatilidad a buena parte de los recursos de los GR, en la medida en que dependen de las utilidades de industrias extractivas y de las variaciones en los precios internacionales de productos primarios.

En el caso de los GL, tal como se aprecia en la tabla 9, la mayor parte de los fondos proviene de recursos determinados (transferencias) con el 62.7% para 2015, en este caso de igual forma se compone principalmente de los recursos provenientes de la coparticipación del canon y sobrecanon (26.4% de los recursos de este rubro en el año 2015) y del *Foncomún* (31.8%).

Tabla 9

Perú: marco legal de ingresos presupuestales consolidados del Gobierno local 1/

Fuente de financiamiento	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Recursos ordinarios	13.0%	8.0%	11.7%	9.9%	12.1%	11.6%	13.0%
Recursos directamente recaudados	12.9%	13.3%	12.7%	12.5%	12.5%	12.8%	13.8%
Recursos por operaciones oficiales de crédito	2.0%	2.1%	0.9%	1.0%	2.5%	2.4%	5.0%
Donaciones y transferencias	6.6%	5.6%	5.4%	6.5%	6.6%	5.8%	5.4%
Recursos determinados	65.6%	71.0%	69.3%	70.1%	66.4%	67.4%	62.7%
Total de ingresos 2/	21,779,906	22,438,688	24,400,561	30,127,672	31,388,145	30,419,212	28,086,547

1/ Incluye la distribución de los ingresos ordinarios en base del presupuesto ejecutado.

2/ En miles de nuevos soles.

Fuente: Base de datos del SIAF y de la DGPP-MEF, Nota Tributaria - SUNAT.

Elaboración propia

También entre los ingresos clasificados como recursos determinados, se encuentran los impuestos a la propiedad mueble e inmueble, en concreto el Impuesto Predial (con una participación en 2015 de 8.3% sobre los recursos determinados), el Impuesto de Alcabala (4.6%) y el Impuesto al Patrimonio Vehicular (1.6%). Además, la participación relativa de los tres ha ido aumentando, producto del incremento en la construcción horizontal, la venta de viviendas y de autos nuevos. La participación de estos tres impuestos en los recursos determinados es de 14.5%, equivalentes al 9.1% de ingresos totales de los GL para el año 2015. En lo que respecta a los impuestos específicos, vinculados a los espectáculos públicos, apuestas, juegos de azar, casinos y máquinas tragamonedas, sus participaciones en el total de los recursos determinados de los GL son limitados. Destaca únicamente este último con el 0.9% de los recursos determinados para el año 2015 (0.6% de los ingresos totales de los GL).

En segundo término, se encuentran los ingresos que provienen de los recursos ordinarios (transferencias), con el 13% de los ingresos totales; y en tercer lugar se ubican los recursos directamente recaudados donde se destacan los provenientes de las tasas y derechos administrativos cobrados por los municipios, en particular por licencias en los temas de vivienda y construcción (3.9% de los recursos directamente recaudados en el año 2015) y de transportes y comunicaciones (2.9%).

2.2.3 Fragmentación y heterogeneidad fiscal

Un análisis más fino de las finanzas de los Gobiernos subnacionales agregando los recursos por su nivel de autonomía fiscal nos podría brindar una mejor información sobre su grado de capacidad

fiscal. En este sentido, se han seleccionado los ingresos que provienen de la relación jurídico-tributaria, que como ya se vio son principalmente de algunas fuentes de recursos determinados y de los recursos recaudados directamente, excluyendo lo proveniente de los saldos de balance para poder obtener un indicador real en cada periodo. En lo que respecta a dichos ingresos tributarios, se puede observar en la figura 3, que el GN concentró en dichos años casi el 96% de los recursos tributarios y los Gobiernos subnacionales solamente la diferencia del 4%.

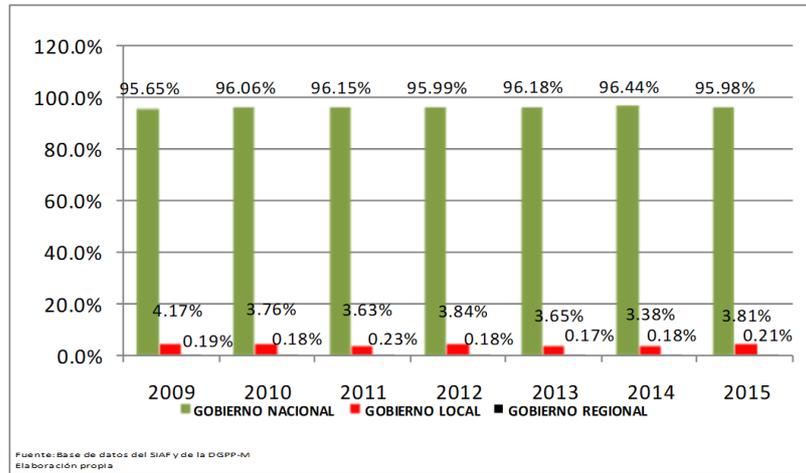


Figura 4. Perú participación en los ingresos tributarios (presupuesto ejecutado)

En concreto, para los GR el concepto más importante en término de recursos tributarios son las tasas y derechos administrativos que en promedio supera el 92% de dichos recursos, incluso con un ligero incremento en los últimos dos años. En el caso de los GL, los conceptos más importantes en términos de recaudación tributaria son el impuesto predial, el impuesto de alcabala y el impuesto al patrimonio vehicular, con promedios en el periodo de análisis de 35.6%, 24.6% y 7.3%. Además, como ya se mencionó la participación relativa de los tres ha ido aumentando a la par del incremento en la construcción horizontal y venta de viviendas y autos nuevos. Entre los tres rubros, explican en promedio el 67.5% de la recaudación municipal, con un aumento progresivo que alcanza el 71.9% para el año 2015. Dichos recursos representaron en promedio el 7% de los ingresos presupuestarios consolidados de ambos Gobiernos subnacionales.

Si agregamos todos los recursos tributarios y no tributarios del Gobierno general, excluyendo únicamente las transferencias provenientes de recursos ordinarios, los recursos de operaciones de crédito y los saldos de balance, podemos obtener lo que denominaremos como "ingresos

propios"³⁰. Como se puede apreciar en la figura 5, aún en tales circunstancias, la participación promedio de los Gobiernos subnacionales en el periodo de análisis alcanza tan solo el 6.1%, representando dichos recursos el 9.4% de los ingresos presupuestarios consolidados de ambos Gobiernos subnacionales en el año 2015.

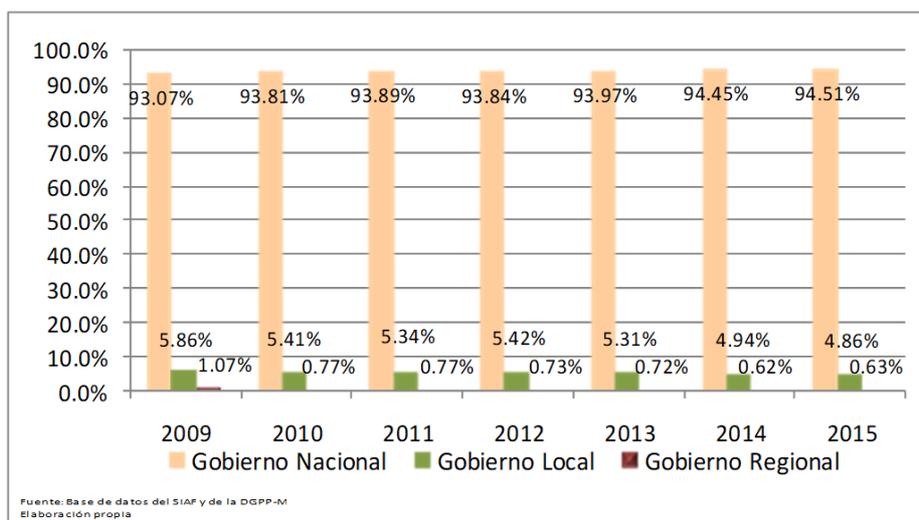


Figura 5. Perú: participación en los ingresos propios (presupuesto ejecutado)

De la misma forma, si seleccionamos únicamente los *ingresos obtenidos por operaciones no financieras*, es decir los ingresos propios más las transferencias de recursos ordinarios, pero no aquellas que previenen de endeudamiento interno y externo ni de los saldos de balance, obtenemos como se observa en la figura 5, un resultado muy diferente donde los Gobiernos subnacionales participaron en promedio con el 41.2% de dichos recursos, lo cual representa el 31.2% del Presupuesto General Consolidado del Gobierno general. Esto indica que el peso de las transferencias en el total de ingresos de los Gobiernos subnacionales es realmente importante, cumpliendo su función de nivelación vertical.

³⁰ Hacia fines de la década de los noventa e inicios del presente siglo se utilizó dicho nombre para denominar a lo que hoy se reconoce únicamente como "Ingresos Directamente Recaudados", sin embargo, en este caso hemos incluido los Recursos Determinados.

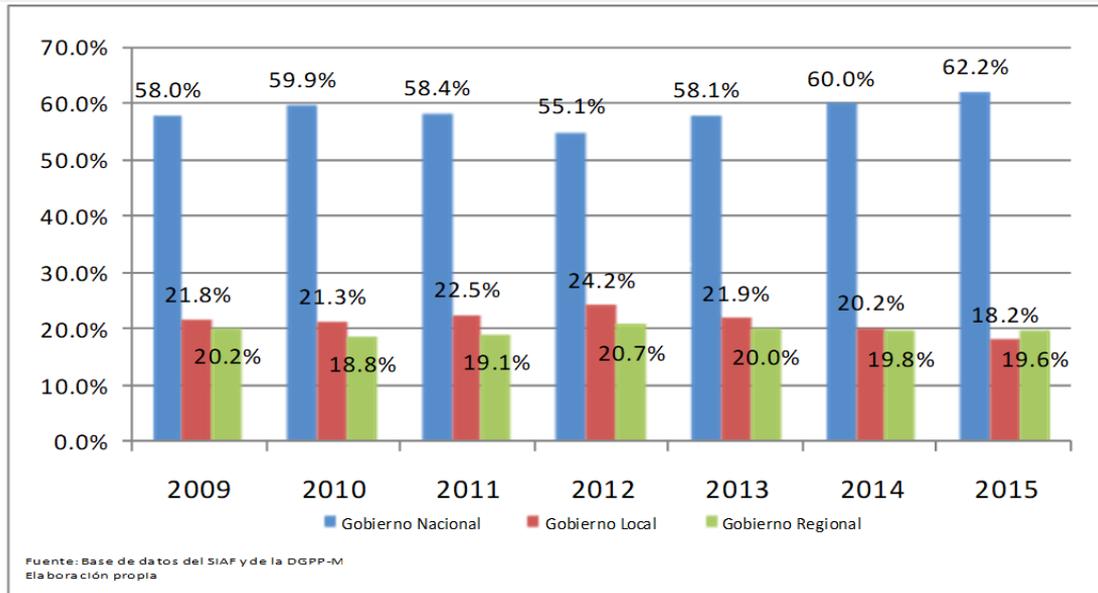


Figura 6. Perú: participación en los ingresos por operaciones no financieras (presupuesto ejecutado)

Si bien como se muestra en la figura 7, dichos ingresos no financieros han tenido una tendencia creciente para el periodo evaluado, pasando de 73.5% de los ingresos presupuestales consolidados en 2009 a 84.7% en 2015, porcentaje incluso superior al 72.6% que representó para el Gobierno general (de los tres niveles de Gobierno). Para los GR alcanzó el 90.1% y para los GL alcanzó el 79.5%. Por tanto, el ingreso presupuestal restante de los Gobiernos subnacionales que fue en promedio del 20%, provino de dos fuentes: el endeudamiento y los saldos de balance.

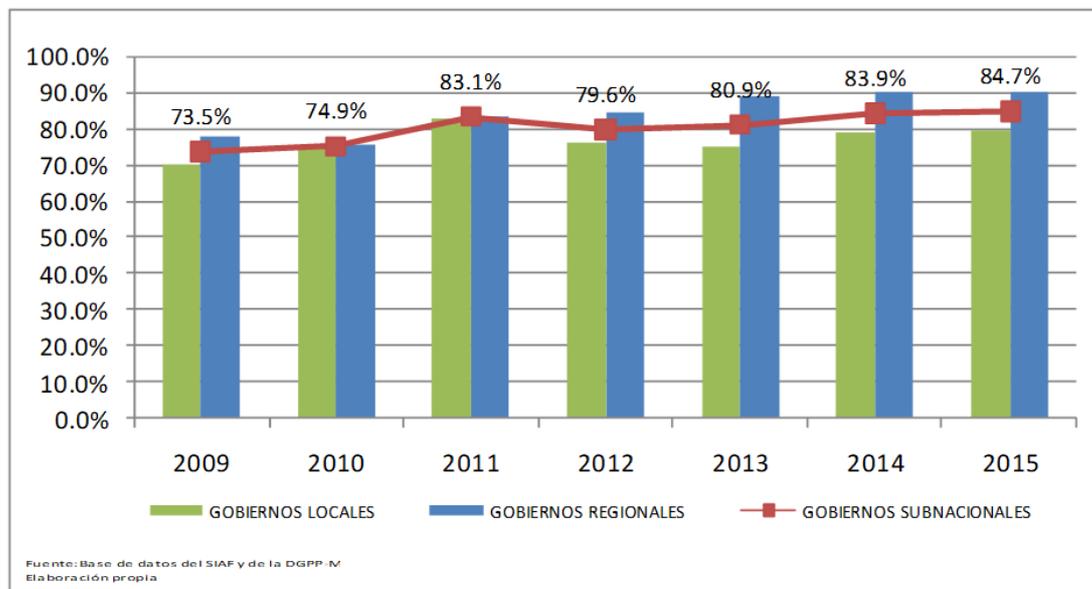


Figura 7. Ingresos por operaciones no financieras de los GSN sobre sus ingresos presupuestales consolidados

Así, como se observa en la figura 8, el endeudamiento de los GR bordeó en promedio el 3.4% del endeudamiento total de Gobierno general y el 1.7% para el caso de los GL. De esta forma se comprueba que el endeudamiento de los Gobiernos subnacionales es relativamente pequeño, lo cual se debe a las estrictas reglas fiscales para estos niveles de gobierno, expresando que existe un bajo nivel de riesgo sobre la sostenibilidad de las finanzas subnacionales, aunque debe tenerse presente que dicha cifra puede estar subestimada, en vista de los conocidos altos índices de morosidad de los Gobiernos subnacionales con respecto a deudas relacionadas a cargas laborales, tributarias y de proveedores, y que es solapada por una contabilidad creativa, que no se refleja en el presupuesto nacional, pero que salta a la vista en los estados financieros del Estado.

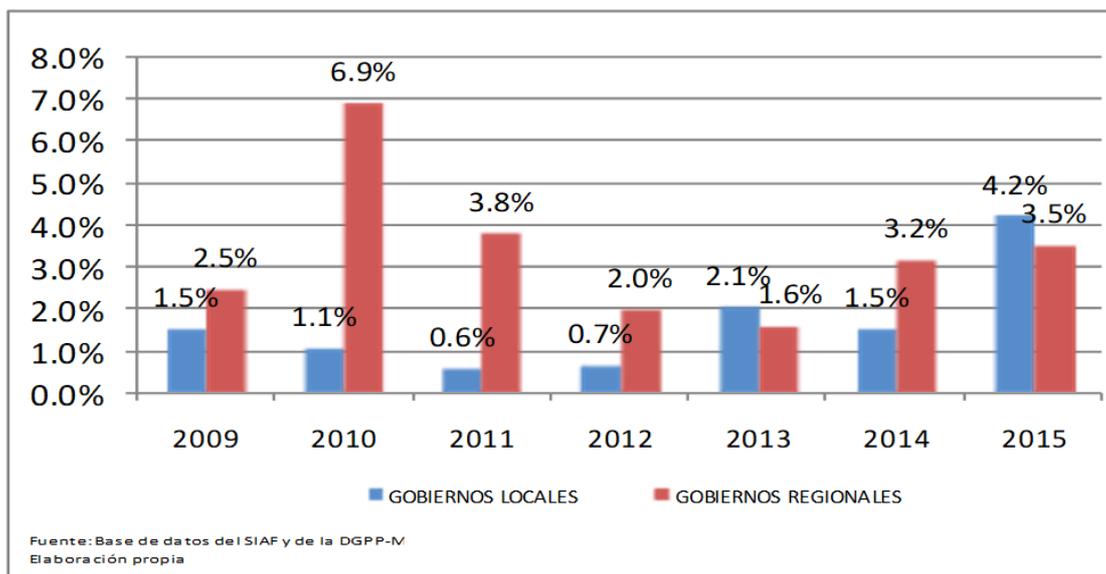


Figura 8. Perú: financiamiento por endeudamiento (como porcentaje del presupuesto consolidado ejecutado)

Sin embargo, en promedio el 13% de los ingresos presupuestales consolidados de los GR y 21.6% en el caso de los GL se cubre con los saldos de balance, tal como se observa en la figura 9, lo cual resulta en cierta forma razonable, debido a que mayormente son de recursos determinados los que en parte se gastan en proyectos de inversión cuyo financiamiento abarca plazos mayores a un año, pero también es un primer indicio del bajo nivel de eficiencia en el gasto público por parte de estos niveles de Gobierno.

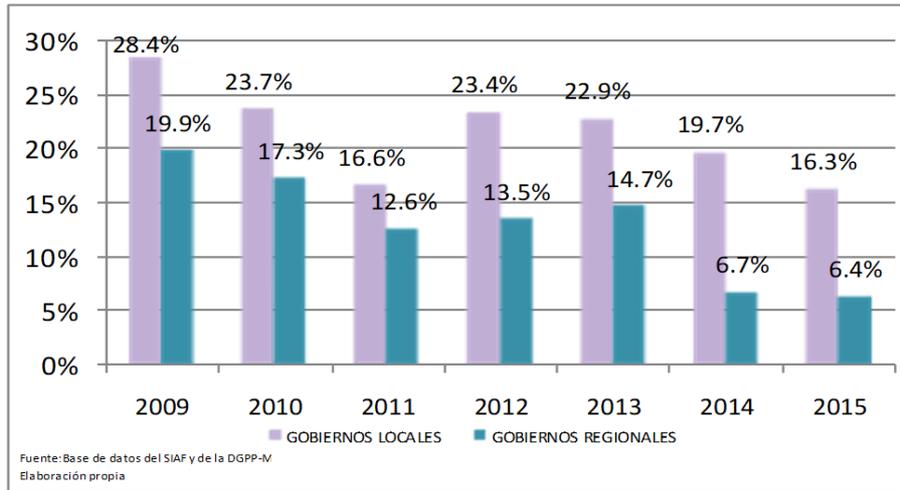


Figura 9. Perú: financiamiento por saldos de balance (como porcentaje del presupuesto consolidado ejecutado)

Un cálculo de la ratio de descentralización o *gap* para cada uno de los agrupamientos efectuados es medido como el porcentaje de los gastos no financieros respecto de los gastos presupuestales totales del Gobierno general, sobre el porcentaje de participación de cada uno de los ingresos (tributarios, propios y de operaciones no financieras) respecto de los ingresos presupuestados del Gobierno general. Esto, que se observa en la figura 10, nos indica que los gastos no financieros de los Gobiernos subnacionales se encuentran en promedio 17.7 veces más descentralizados que los ingresos tributarios, 8.6 veces más que los ingresos propios y 1.2 veces que los ingresos no financieros.

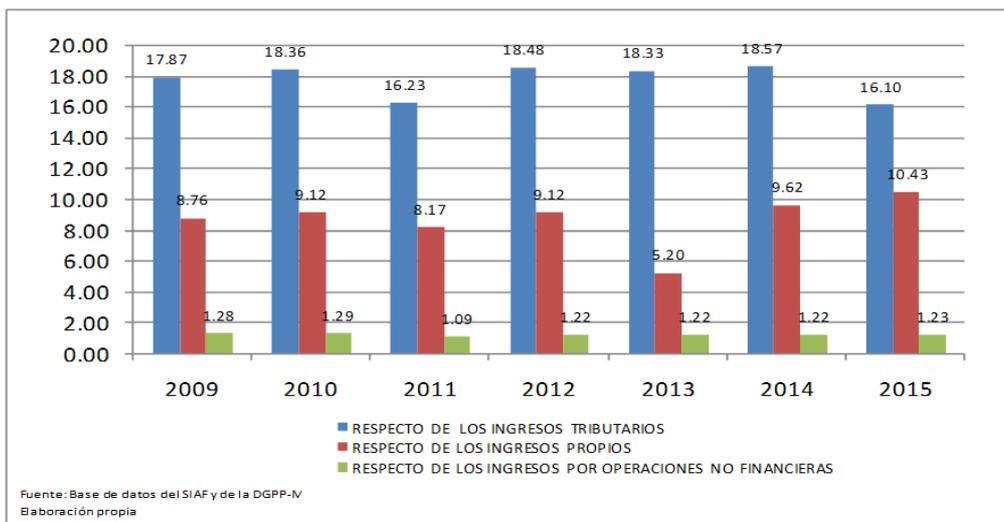


Figura 10. Perú: ratios de descentralización fiscal (en base de presupuesto ejecutado)

Otro indicador interesante es verificar cuánto cubre cada uno de los conceptos anteriores los gastos no financieros. En la figura 11, observamos que los ingresos tributarios cubren en promedio el 7.3% de los gastos no financieros, los ingresos propios en promedio el 13.2% y los ingresos no financieros el 99.1%.

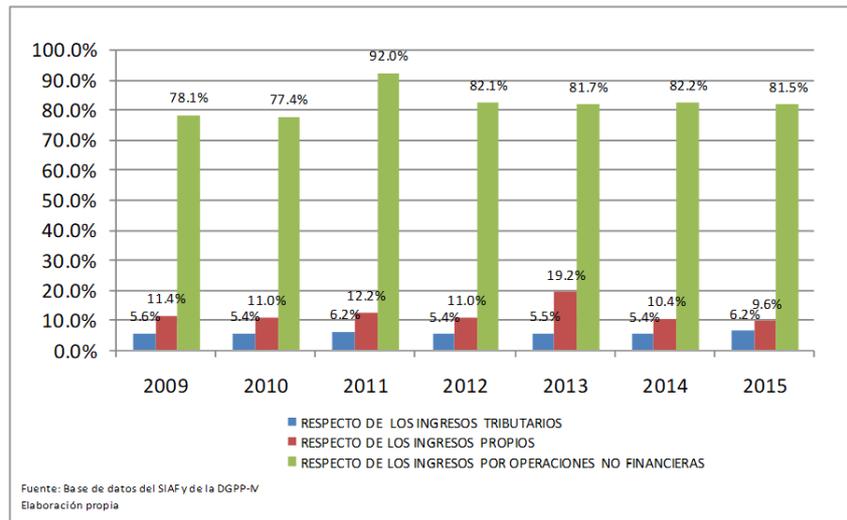


Figura 11. Perú: inversa porcentual de ratios de descentralización fiscal (en base del presupuesto ejecutado)

3. Conclusiones

Del presente análisis se puede concluir que, a diferencia de lo ocurrido en el quinquenio previo, entre 2009 y 2015, los Gobiernos subnacionales en el Perú han reducido su participación en el gasto público. La mayor reducción se ha producido en el caso de los Gobiernos locales. De igual manera, el gasto de inversión de los Gobiernos subnacionales como promedio representó el 56.9% de la inversión pública del Gobierno general, así se aprecia una tendencia decreciente que llega a solo 45.2% en 2015. El principal factor que explica esta evolución decreciente de la inversión es la reducción de los recursos transferidos por concepto de canon, sobrecanon y regalías, cuyo uso está condicionado por la realización de gastos de inversión, y que depende de la explotación económica de los recursos naturales.

Dicho gasto provino, en el caso de los Gobiernos regionales, en su mayor parte, de los denominados recursos ordinarios, es decir, de montos transferidos por el Gobierno nacional, los cuales financian principalmente los gastos vinculados con el pago de la planilla de los servidores

públicos que laboran en su ámbito de jurisdicción. En el caso de los Gobiernos locales, la principal fuente de financiamiento del gasto son los recursos provenientes del canon y sobre canon, regalías, renta de aduanas y participaciones.

En lo que respecta al grado de esfuerzo fiscal, los ingresos tributarios del Gobierno nacional concentraron casi el 96% de los recursos tributarios y los Gobiernos subnacionales cerca del 4%. Solo cuando se incorporan todos los recursos no financieros, es decir, sin incluir el endeudamiento, dicha participación aumenta hasta el 31.2% para el conjunto de los Gobiernos subnacionales. Ello comprueba el enorme peso que tienen las transferencias fiscales en las finanzas subnacionales. En términos de la ratio de descentralización o *gap*, los ingresos se encuentran mucho menos descentralizados que los gastos no financieros, lo que indica un bajo nivel de autonomía financiera, así se comprueba que las transferencias fiscales tienen un peso importante en las finanzas subnacionales.

Por último, el endeudamiento oficialmente registrado es relativamente pequeño, lo cual se debe a las estrictas reglas fiscales para estos niveles gubernamentales. Ello refleja un bajo nivel de riesgo sobre la sostenibilidad de las finanzas subnacionales o, en todo caso, que existe un endeudamiento encubierto tras una contabilidad creativa. Asimismo, hubo una reducción progresiva de los saldos de balance, que es un primer indicador de la eficiencia en el gasto público por parte de estos niveles de Gobierno.

4. Referencias

- Albi, E.; González-Páramo, J. M., & Zubiri, I. (2000). *Economía Pública*. Madrid: Ariel Economía.
- Barzel, Y. (1969). Two Propositions on the Optimum Level of Producing Collective Goods. *Public Choice*, 6(1), pp. 31-37.
- Blöchliger, H., & Petzold, O. (2009). *Tratando de encontrar la línea divisoria entre tributos compartidos y transferencias: una investigación estadística* (Red de Relaciones Fiscales entre Niveles de Gobierno de la OCDE, WP[2009]10). Recuperado de <https://www.oecd.org/tax/federalism/43959055.pdf>
- Boadway, R., & Shah, A. (Eds). (2009). *Transferencias fiscales intergubernamentales. Principios y prácticas*. Banco Mundial-Mayol Ediciones. Recuperado de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/338461468154479602/pdf/380770PUB0REPL1al0Transfers1Spanish.pdf>
- Carranza, L., & Tuesta, D. (2003). *Consideraciones para una descentralización fiscal: pautas para la experiencia peruana*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- Dabla-Norris, E., & Wade, P. (Junio de 2002). *The Challenge of Fiscal Decentralization in Transition Countries* (WP/02/103). Fondo Monetario Internacional. Recuperado de <https://books.google.com.pe/books?hl=es&lr=&id=0EVymIkZZygC&oi=fnd&pg=PA3&dq=The+Challenge+of+Fiscal+Decentralization+in+Transition+Countries&ots=fGRdzNhkq6&sig=KWWNtGx9LtKEQ1fdZaFGg8XhS5k#v=onepage&q=The%20Challenge%20of%20Fiscal%20Decentralization%20in%20Transition%20Countries&f=false>
- Del Valle, M. (2010). *Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: los casos de Colombia y Perú*. Banco Interamericano de Desarrollo-Departamento de Países del Grupo Andino. Recuperado de https://issuu.com/idb_publications/docs/monographs_es_37178
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2001). *Manual de estadísticas de las finanzas públicas*. Washington D. C.: Autor.
- Oates, W. E. (1977). *Federalismo fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local. Recuperado de <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https://www.cepal>.

org/ilpes/noticias/paginas/4/15434/OATES72.doc

Rosen, H. S. (2002). *Hacienda pública*. Madrid: McGraw Hill.

Shah, A. (1994a). *A Fiscal Need Approach to Equalization Transfers in a Decentralized Federation* (Policy Research Working Paper n.º 1289). Washington, D. C. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/111111468743143622/A-fiscal-needs-approach-to-equalization-transfers-in-a-decentralized-federation>

Shah, A. (1994b). *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*. Washington D.C.: Banco Mundial. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/158321468740153413/pdf/13185.pdf>

Shah, A. (2006). *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers* (Working Paper n.º 4039). Banco Mundial. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9013>

Sevilla, J. (2004). *Política y técnica tributarias*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Tiebout, Ch. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), pp. 416-424. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/1826343>