

Financiamiento de los Gobiernos Regionales: Teoría y práctica para la Experiencia Peruana

Gonzalo Neyra Araoz

Madrid, 05 de mayo de 2022



ENCUENTRO DEL FORO IBEROAMERICANO DE COORDINACIÓN
PRESUPUESTARIA Y FISCAL INTERGUBERNAMENTAL

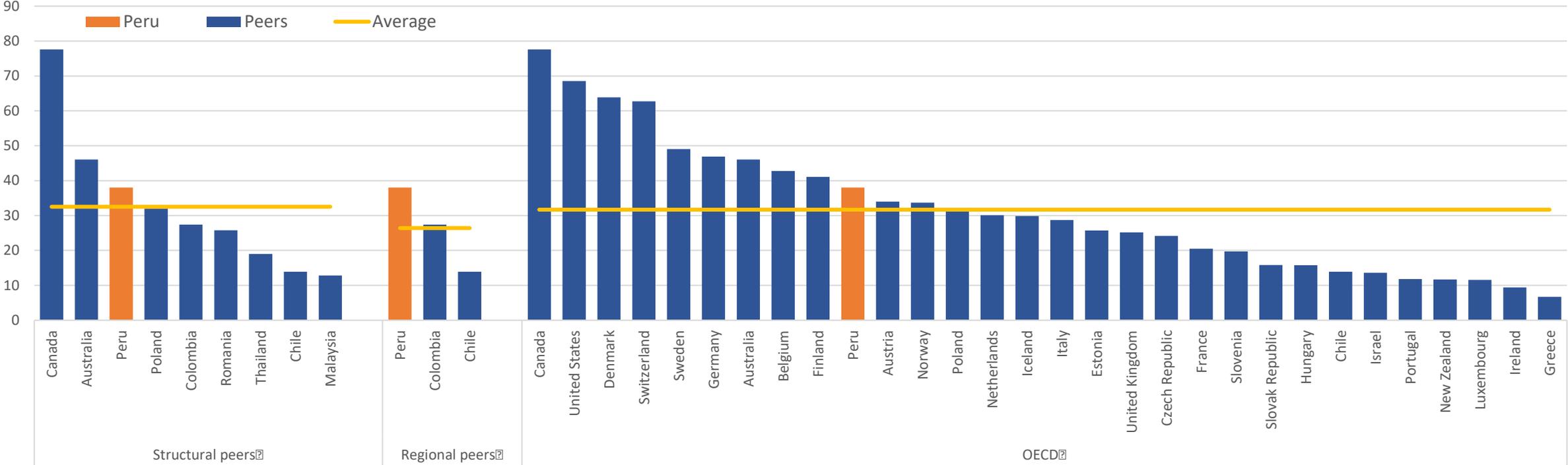
Introduction: Dos decades de decentralization

- Los objetivos del proceso: mejorar la eficiencia y reducir las fuertes disparidades regionales en la prestación de servicios
- Fortalece la descentralización política, crea regiones y elección directa de gobernadores.
- El shock de la descentralización de 2006 (funciones y competencias)
- Sostenibilidad macrofiscal por sobre la descentralización fiscal (DL 955 pendiente)
- La descentralización fiscal “defacto” asimétrico (súper ciclo de materias primas)
- Implementación del FONCOR como transferencia nivelatoria (efecto COVID19)

El Shock de la descentralización del gasto de 2006

Perú alcanzó un grado elevado de descentralización del gasto cuando es comparado en perspectiva internacional

Porcentaje de gasto de gobiernos regionales y locales sobre el gasto total del gobierno general



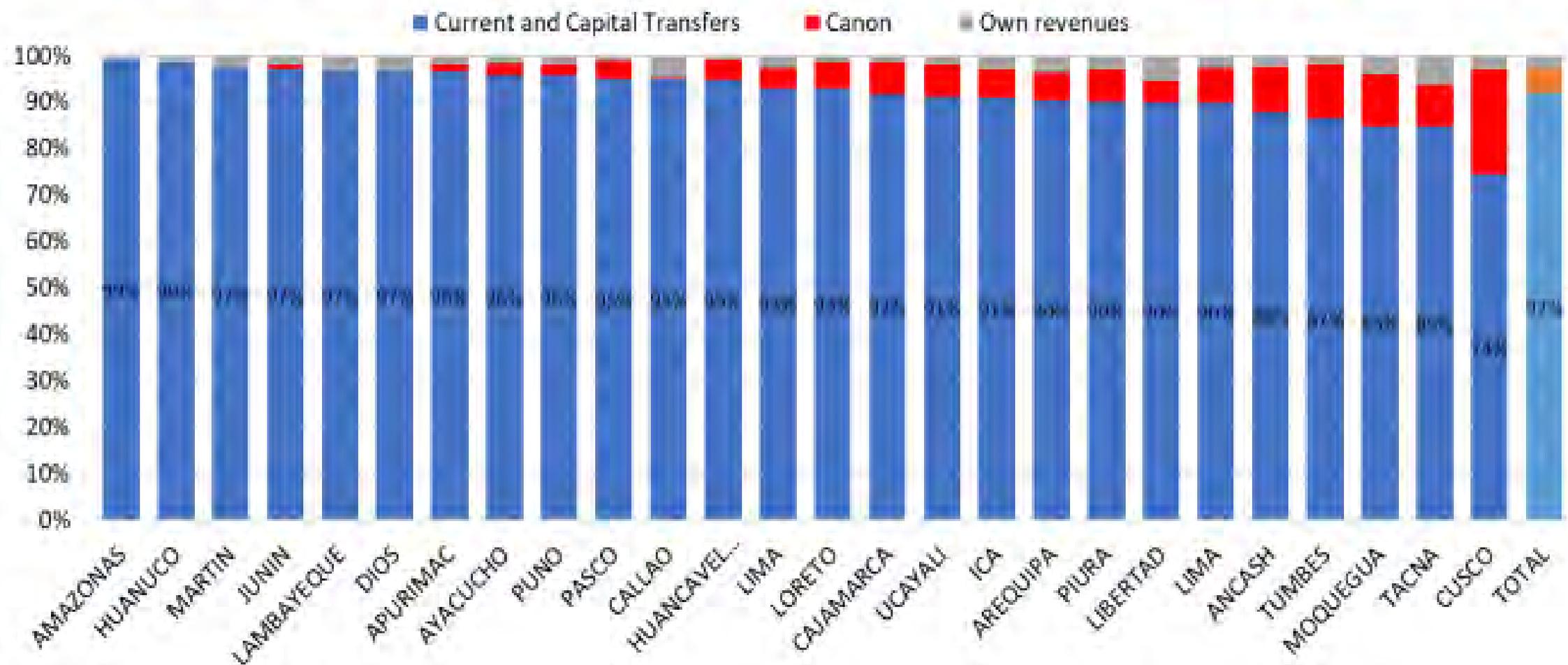
El financiamiento regional en 2022

Fuente de Financiamiento	En US\$	% de los Ingresos
Ingresos Propios	113,981,648	1.1%
Fondo de Compensación Regional	1,335,278,161	13.1%
Canon y Participaciones	791,709,118	7.0%
Recursos Ordinarios	7,576,752,377	74.1%
Deuda regional	407,462,815	4.0%
Ingresos Totales	10,225,184,121	100%

Asignación intergubernamental de fuentes de Ingresos

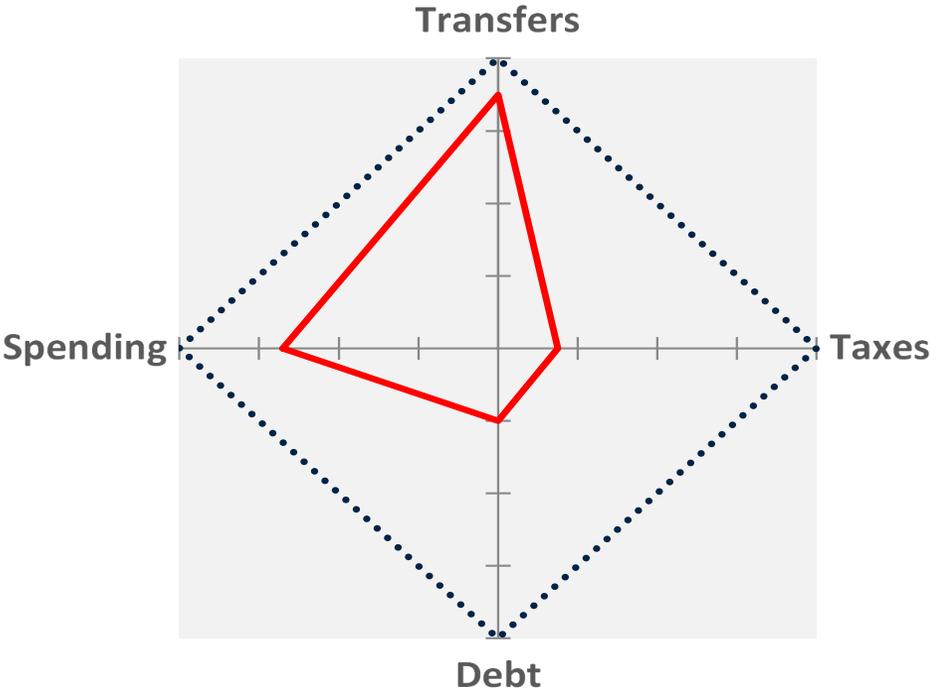
	Nacional	Regional	Local
Impuesto Renta Personas	√		
Impuesto Renta Empresas	√		
Impuesto General a las Ventas	√		√
Impuesto Selectivo al Consumo	√		
Impuesto a las Transac. Finan.	√		
Impuesto a las Importaciones	√		√
Transferencias de propiedad			√
Impuesto Vehicular			√
Impuesto Predial			√
Tasas, derechos y contribuciones	√	√	√

Participación de los ingresos propios y las transferencias en los ingresos de los Gobiernos regionales

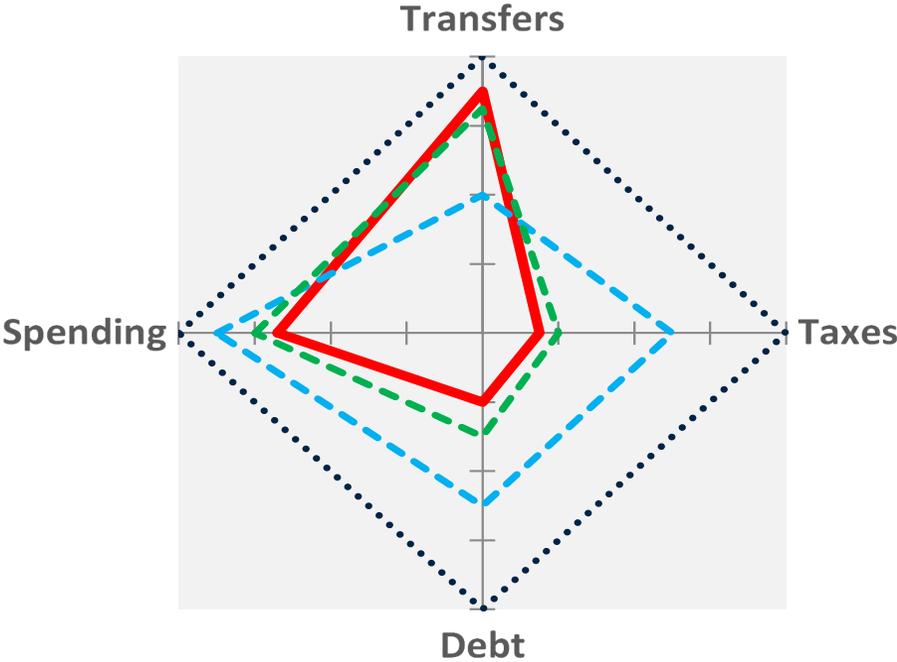


Alta centralización de ingresos y elevada descentralización del gasto

The Fiscal Decentralization Diamond



— Peru



— Peru - - - - Brazil - - - - Mexico

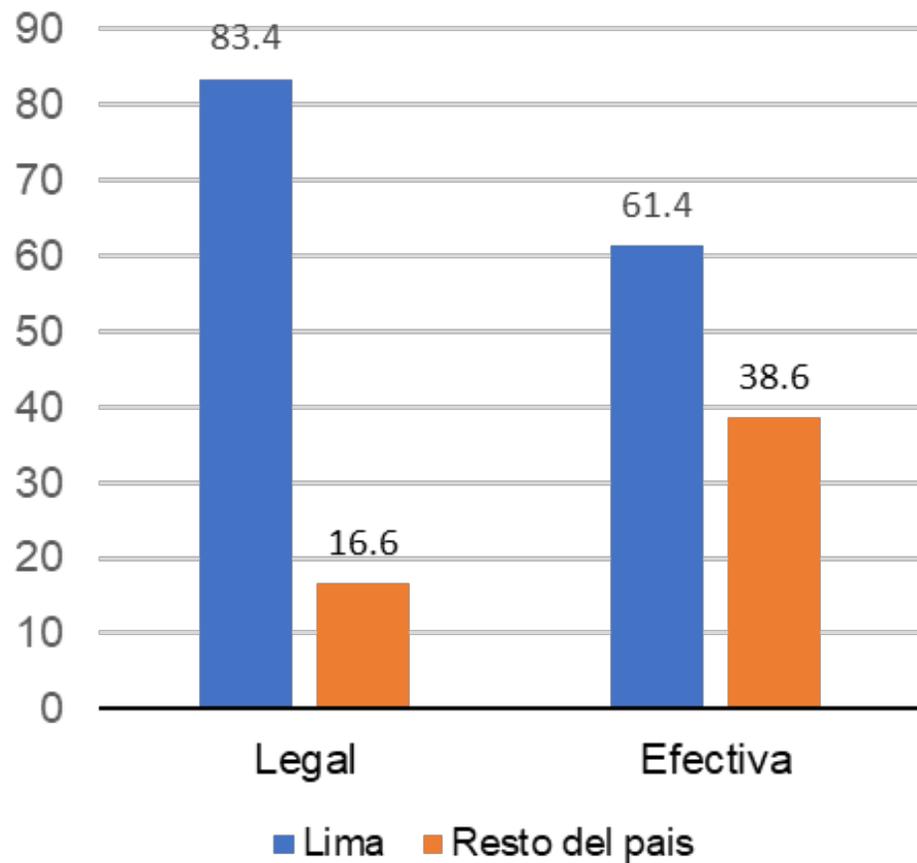
No existe un correlato entre la descentralización política y descentralización fiscal

**¿Cómo avanzar en la descentralización de ingresos
hacia los Gobiernos regionales?**

Opcion 1: implementar la Ley de Descentralizacion Fiscal

- Promulgada en 2004, pero congelada con el shock de la descentralización y el referéndum adverso en 2005.
- La Ley propone la asignación de tributos nacionales como ingresos propios en base a la recaudación efectiva
 - 50% del Impuesto al Valor Agregado**
 - 50% del Impuesto a la Renta (excepto el IR de empresas)**
 - 50% del Impuesto Selectivo al Consumo**
- Incluye la identificación de la recaudación efectiva de las regiones (domicilio fiscal por donde se genera el valor agregado)
- Tarea encargada a la SUNAT en 2020 a fin de simular la reforma.

Resultados de la aplicación de la Ley de Decentralization Fiscal



Region	Recursos ordinarios (Mill.)	50% de la Recaudacion Efectiva	Deficit/ Superavit
Arequipa	1244	907	72.9
Ica	876	426	48.6
Lambayeque	997	455	45.6
La Libertad	1644	656	39.9
Piura	1644	633	38.5
Moquegua	314	103	32.6
Ucayali	645	189	29.3
Tacna	432	126	29.2
Cusco	1507	415	27.5
Ancash	1394	309	22.1
Junin	1466	304	20.7
Pasco	403	81	20.1
Cajamarca	1779	267	15.0
Tumbes	363	51	14.0
Madre De Dios	231	31	13.4
Puno	1568	195	12.4
San Martin	1048	88	8.3
Huanuco	991	80	8.0
Ayacucho	1092	88	8.0
Loreto	1437	113	7.8
Apurimac	803	61	7.6
Huancavelica	812	41	5.0
Amazonas	676	27	4.0

Posibles efectos de la aplicación de la LDF

1. La base fiscal se encuentra concentrada geográficamente en la capital, el desequilibrio fiscal horizontal continua.
2. No asigna titularidad de los ingresos a los Gobiernos Regionales, es una coparticipacion.
3. Los Gobiernos Regionales solo son usuarios de estos ingresos, SUNAT es el ente recaudador
4. Los Gobiernos Regionales no fijan, recaudan, ni hacen cumplir el impuesto.

Para ser bien prácticos, un poco de teoría...

¿Que dice la teoria normativa de la decentralization de ingresos?

De acuerdo a la teoría un impuesto “totalmente” subnacional puede definirse como aquel que satisface las siguientes condiciones distintas:

- (1) Los gobiernos subnacionales pueden decidir si aplican o no el impuesto.
- (2) También pueden determinar la base precisa del impuesto.
- (3) Pueden decidir la tasa del impuesto.
- (4) Administran (fijan, recaudan, hacen cumplir) el impuesto.
- (5) Se quedan con todos los ingresos que recaudan.

En la practica los gobiernos solo cumplen algunas condiciones.

La teoría normativa de los ingresos subnacionales

1. La base imponible debe ser relativamente inmóvil (Bird and Smart, 2011).
2. El rendimiento fiscal debe ser adecuado para satisfacer las necesidades locales y relativamente estable y predecible a lo largo del tiempo (Brosio, 2013).
3. Los rendimientos fiscales deben ser lo suficientemente dinámicos a lo largo del tiempo para mantener la sostenibilidad fiscal: es decir, en términos generales, los impuestos deben aumentar al menos tan rápido como los gastos.
4. La base imponible y la tasa deben ser visibles para garantizar la rendición de cuentas (Martinez-Vazquez, 2018; McKluskey, 2013).
5. El impuesto debe ser relativamente fácil de administrar de manera eficiente y eficaz. El costo de una administración eficiente debe ser una proporción razonable de la recaudación de ingresos

Principios basicos para la asignacion de ingresos propios a los GSN

1. Los ingresos propios deberían ser suficientes para permitir que al menos los GSN mas ricos financien los servicios que prestan a sus residentes.
2. Los impuestos de los GSN únicamente deberían ser cargados a sus residentes, preferiblemente en relación con los beneficios de la prestación de los servicios.
3. Lo tributos de los GSN deben asumir una clara responsabilidad con sus ciudadanos/contribuyentes en la rendición de cuentas
4. Los impuestos subnacionales no deben distorsionar indebidamente la asignación de recursos (guerra fiscal)

Pautas para una nueva arquitectura fiscal para los GR

- Abandonar el mecanismos de la Ley de Descentralización Fiscal (conformar regiones y coparticipación).
- Establecer un impuesto regional como mecanismo de rendición de cuentas (correspondencia fiscal) y la rendición de cuentas.
- Evaluar un impuesto regional que tengan en cuenta la especificidades del país (IR de las Personas, Predial Rural, etc).
- Sobrecargo en la tarifa a impuestos nacionales (piggyback) con discrecionalidad regional en tasas entre tasas mínimas y máximas.
- Impuestos regionales no son suficientes, fortalecer el mecanismo de nivelación regional