



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



VII FÓRUM DE COORDENAÇÃO
INTERGOVERNAMENTAL DE
ORÇAMENTO E FINANÇAS DOS
PAÍSES ÍBERO-AMERICANOS

Relaciones Fiscales Intergubernamentales y Responsabilidad Fiscal Subnacional



Maceió, Brasil 18 y 19 Noviembre, 2019

Antecedentes

- Perú es un **país unitario y descentralizado** que se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos.
- Existen **tres niveles de gobierno** el Nacional, Regional y Local.
- Desde **2001**, se ha iniciado un proceso de descentralización.
- Es un país con alta dependencia de los **recursos naturales** (economía, exportaciones y recaudación fiscal).



Resultados de la descentralización

- Distribucion Territorial del poder politico
- Proceso irreversible: cinco elecciones regionales exitosas desde la reforma (2003-2018)
- Los gobernadores han llegado a ser jugadores relevantes en la arena politica
- Problemas de falta de accountability y corrupcion en los niveles subnacionales.

Principios de la Descentralización Fiscal (D.L. 955)

- Neutralidad en la transferencia de recursos: el financiamiento sigue a la función.
- Gradualidad: la descentralización fiscal se realiza en dos etapas.
- No duplicidad en la asignación de responsabilidades de gasto.
- Responsabilidad fiscal para preservar la estabilidad macroeconómica (reglas fiscales subnacionales).
- Equidad: reducir los desequilibrios territoriales y lograr una mejor distribución de los ingresos fiscales.

Asignación de Responsabilidades de gasto

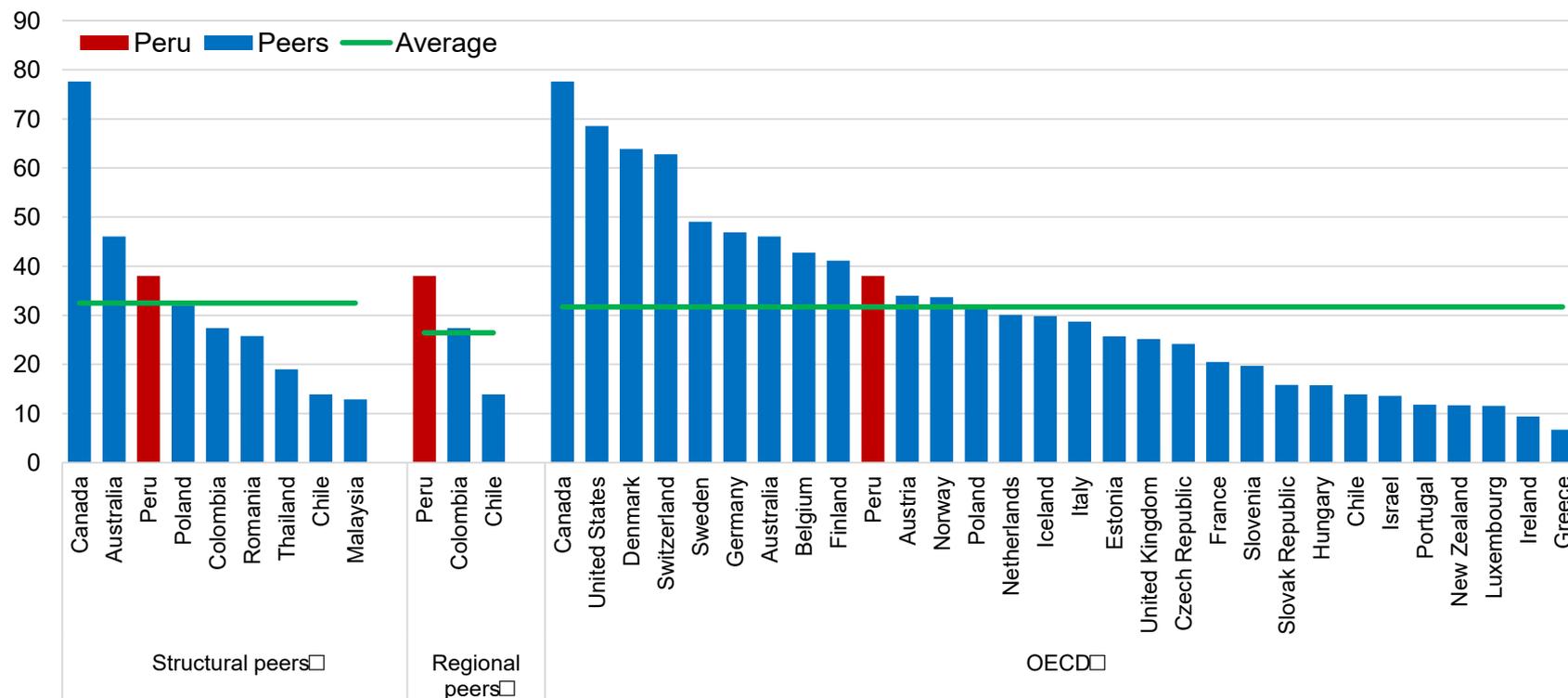
	Nacional	Regional	Local
Relaciones Exteriores	✓		
Defensa Nacional	✓		
Justicia	✓		
Orden Interno	✓		
Moneda y Banca	✓		
Comercio Internacional	✓		
Tributación	✓		
Educación	✓	✓	✓
Salud	✓	✓	✓
Medio Ambiente	✓	✓	✓
Producción (Agro, Ind, Min, etc.)	✓	✓	
Transportes Vialidad	✓	✓	✓
Energía y Minas	✓	✓	
Ordenamiento Territorial		✓	✓
Fomento Productivo		✓	✓
Mantenimiento Urbano			✓
Gestión de Residuos Sólidos			✓
Saneamiento y Agua Potable			✓
Regulac. del Transporte Colectivo			✓

Asignación 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	✓	✓	✓
Otros	✓		

Perú ha logrado un grado elevado de descentralización del gasto cuando es comparado en perspectiva internacional...

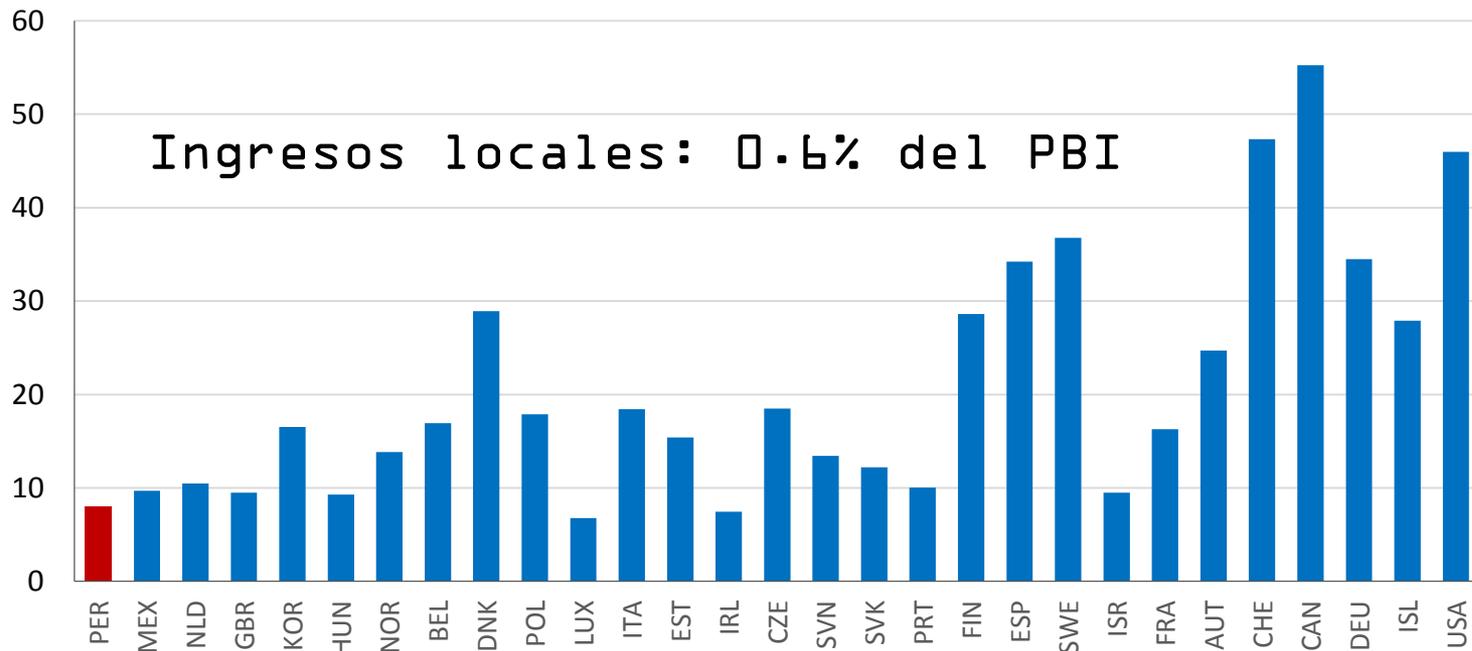
% de gasto de gobiernos subnacionales sobre el gasto total del gobierno general



Source: World Bank (2018)

El elevado grado de descentralización del gasto no es consistente con la descentralización de los tributos que están altamente concentrados...

Porcentaje de ingresos tributarios de gobiernos subnacional sobre el total del ingreso tributario (%)



Transferencias Fiscales Intergubernamentales financian la descentralización fiscal...

- Hay dos tipos de transferencias fiscales:
 - **Retributivas:** recursos asignados en compensación por la explotación de RRNN (canon, regalías, renta de aduanas, etc.). Su uso es mayormente para inversión.
 - **Compensatorias:** asignadas en base a criterios sociales como el Foncomun. Su uso es de libre discrecionalidad
- Son instrumentos anteriores a la descentralización (Canon petrolero se inicia en los 70s, Minero en 90s).

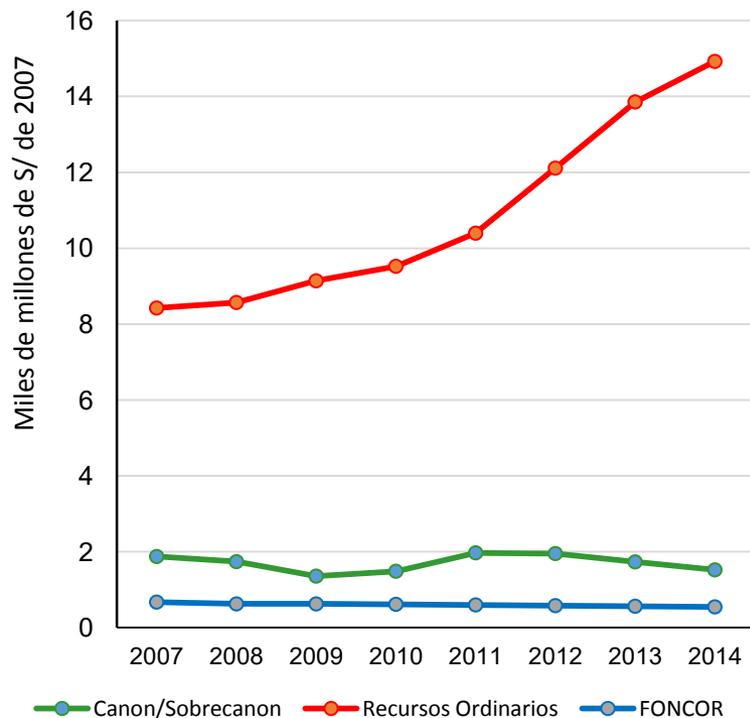
Las principales transferencias fiscales inter-gubernamentales son:

- **Recursos Ordinarios** – No usa criterios de necesidad de gasto o capacidad fiscal, usa criterios de oferta o insumos para la provisión de servicios, staff, etc. de los gobiernos regionales
- **FONCOR:** usa criterios de necesidades de gasto de inversión y al excluir a las regiones canónicas, usa indirectamente criterios de capacidad fiscal
- **FONCOMUN:** se distribuye universalmente. Usa criterios de necesidad de gasto, pero al no usar capacidad fiscal, termina distribuyendo recursos a municipios con alta capacidad fiscal
- **Canon/Regalías:** transferencia retributiva cuyo criterio es el origen geográfico, no guarda ninguna relación con necesidad de gasto, capacidad fiscal u oferta de bienes y servicios públicos

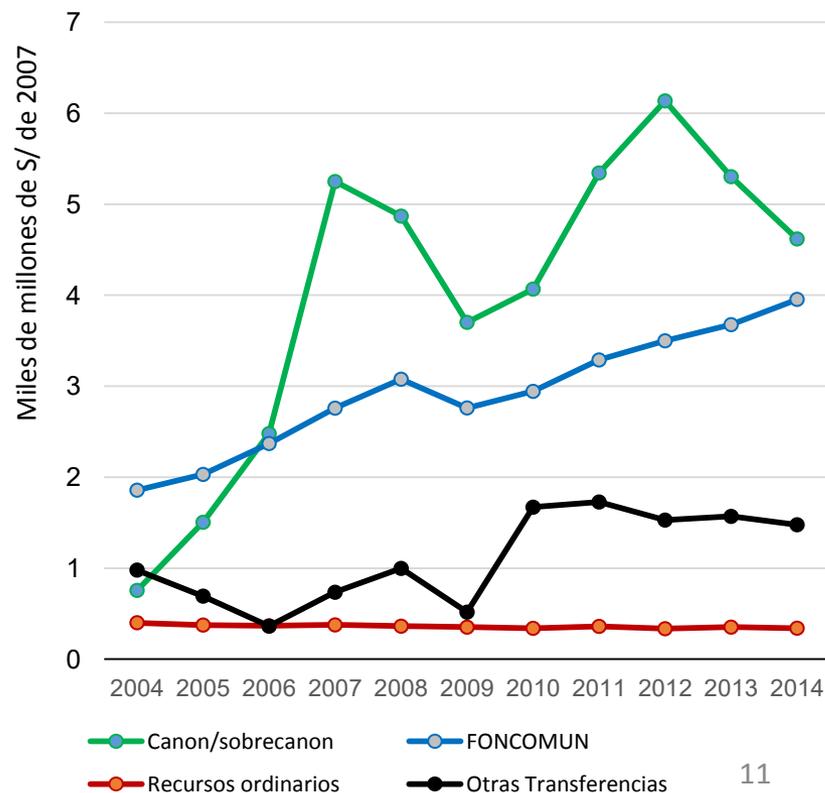
Transferencias Fiscales Intergubernamentales

La elevada importancia de recursos ordinarios (regionales) y el canon (locales) hace que el sistema tenga impacto limitado sobre la eficiencia y equidad en la provisión de servicios públicos.

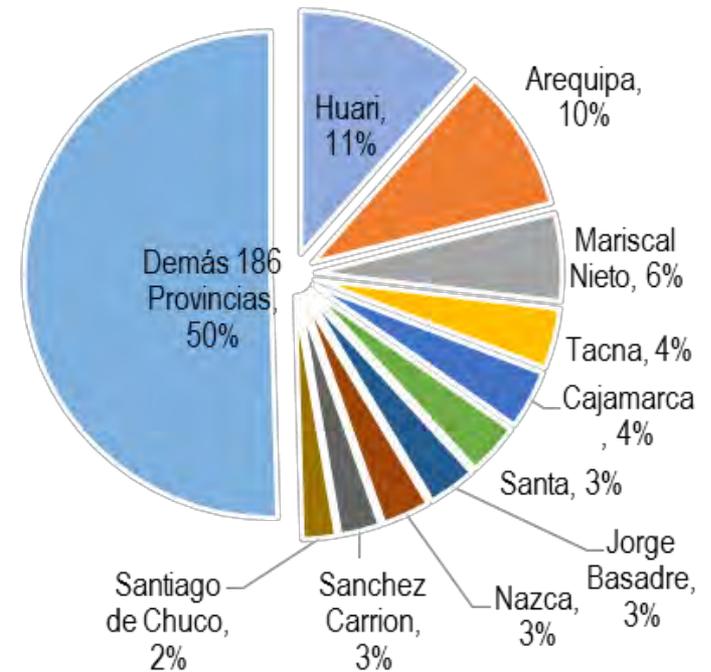
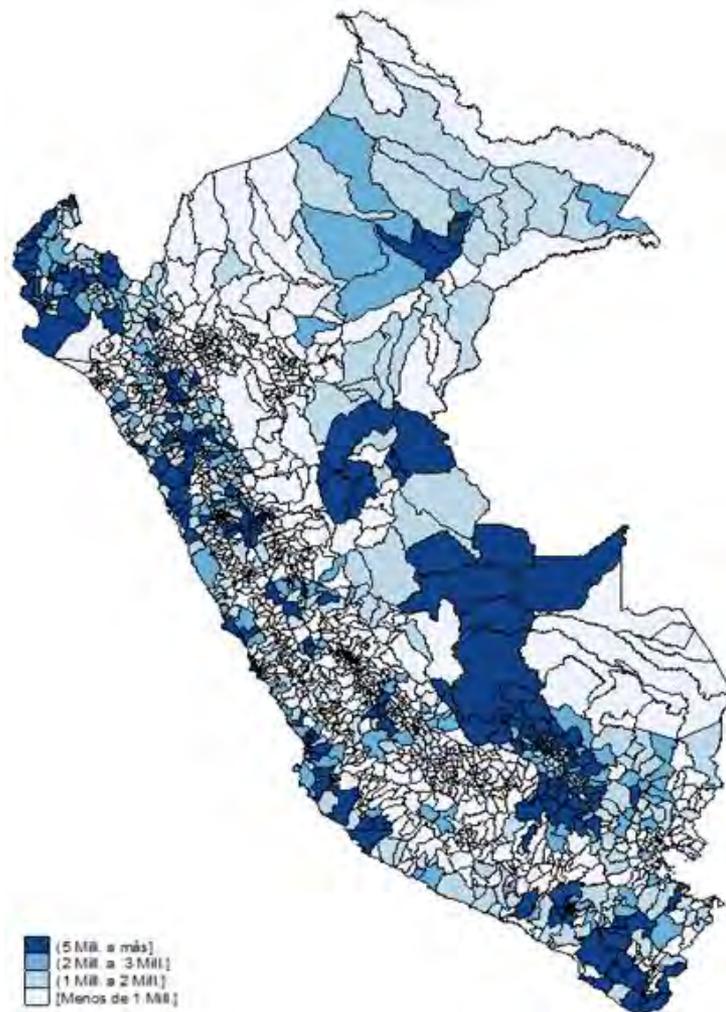
Transferencias a Gobiernos Regionales



Transferencias a Gobiernos Locales

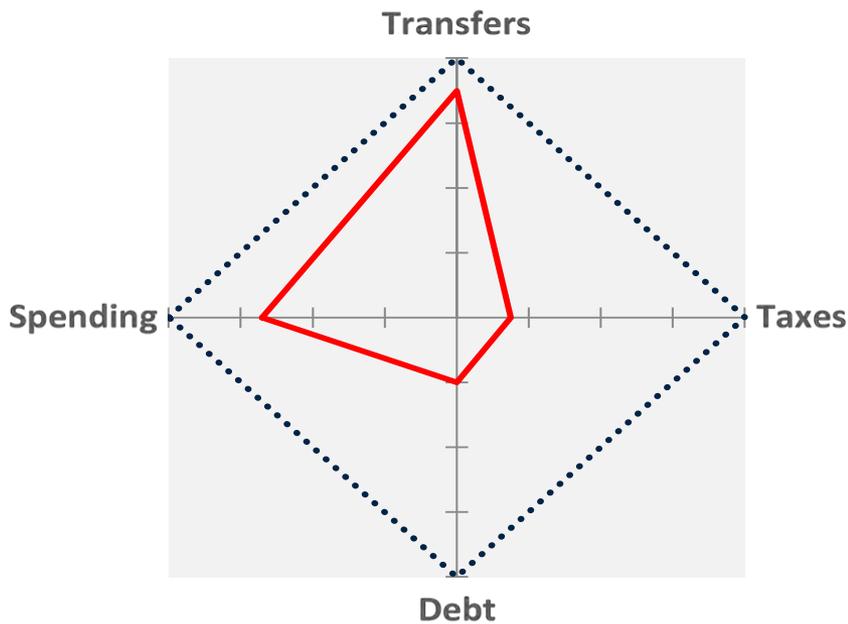


La distribución de los Canon y Regalías ha generado profundas inequidades en la distribución de recursos en el territorio...

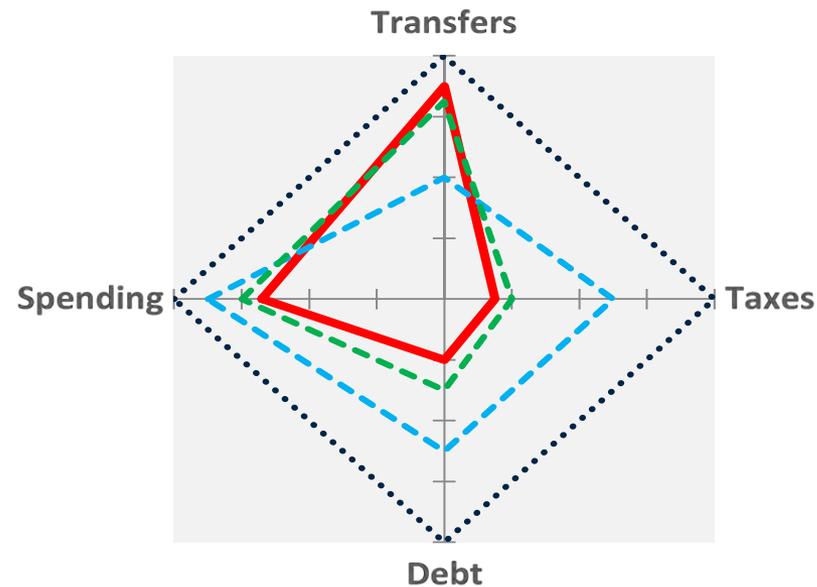


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Desequilibrio Fiscal Vertical



— Peru



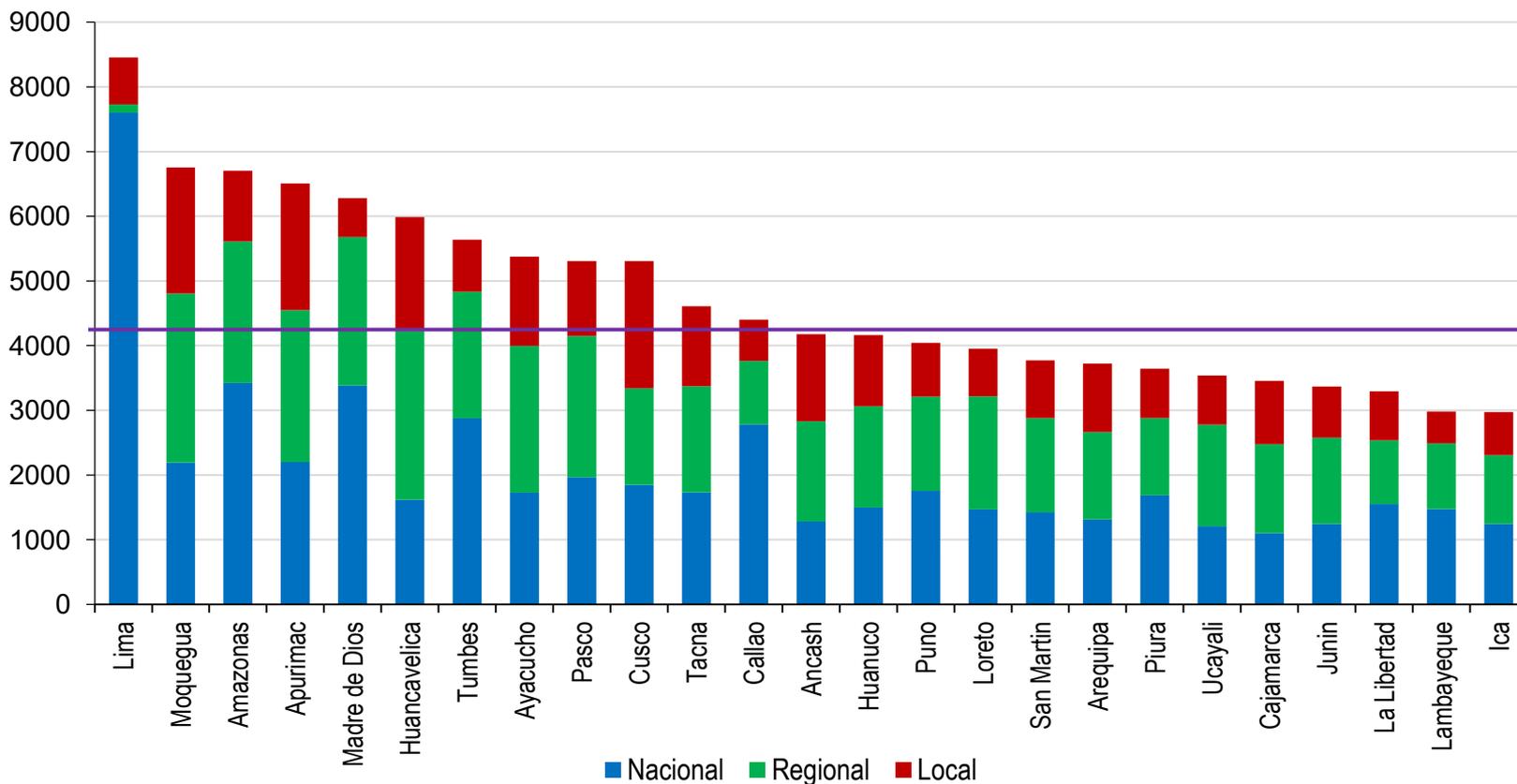
— Peru - - - Brazil - - - Mexico

Source: World Bank (2018)

Source: World Bank staff

La descentralización fiscal en Peru siguió una trayectoria altamente centralizada en ingresos y elevada descentralización del gasto

Desequilibrio fiscal horizontal, 2018



Source: World Bank (2018)

El lugar importa. Las asimetrías del gasto en el territorio muestra un acceso diferenciado a los servicios que provee el gobierno.

Marco de la Responsabilidad Fiscal de los Gobiernos Subnacionales (D.L. 1275)

- Existía muchas reglas y escaso cumplimiento. Con la reforma se redujo a dos reglas fiscales de endeudamiento y gasto.
- Establece reglas fiscales subnacionales en línea a los objetivos de la política macrofiscal.
- Medidas correctivas para gobiernos incumplidores de las reglas.
- Los Compromisos de Ajuste Fiscal (CAF) como instrumentos de responsabilidad fiscal subnacional.
- La asistencia técnica del Ministerio de Economía y Finanzas a los gobiernos incumplidores de las reglas.

Reglas Fiscales de Gasto y Endeudamiento Subnacional (Decreto Legislativo 1275 and Law 955)

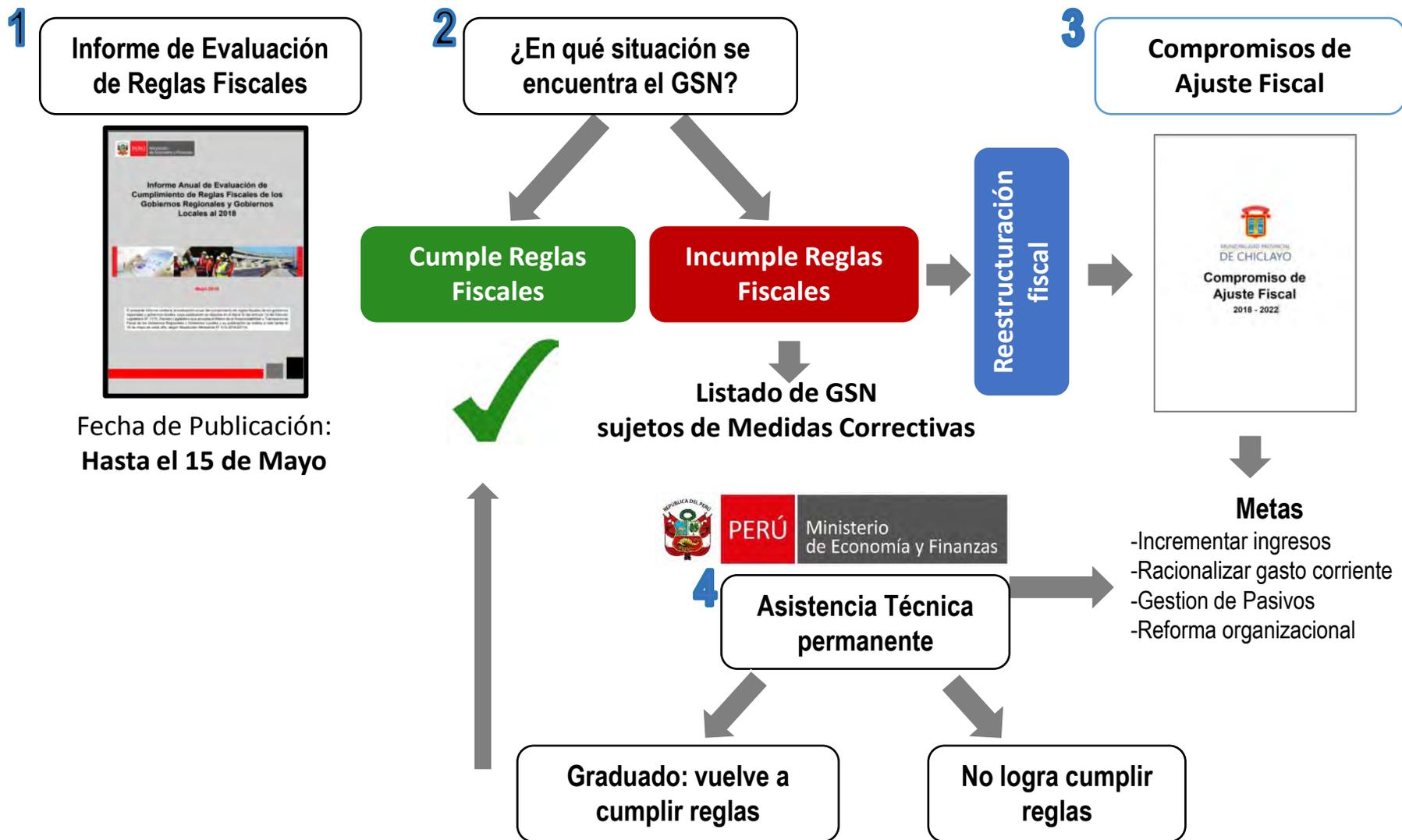
- Reglas de Gasto

- El Resultado del Ahorro en Cuenta Corriente debe ser positivo.
- Regla de Fin de Mandato. Los GSN están prohibidos de realizar cualquier tipo de gasto corriente no financiero que implique compromisos de pago posteriores a la culminación de la administración.

- Regla de Endeudamiento

- El stock total del Saldo de Deuda Total no debe exceder al 100% de los Ingresos Corrientes Totales en promedio de los últimos cuatro años.

Los Compromisos de Ajuste Fiscal y el monitoreo del MEF a los incumplidores...



Factores que afectan el cumplimiento de las reglas fiscales...



Incremento de intereses de la deuda exigible y real.



Acumulación de la deuda de gestiones anteriores.



Caída de las transferencias financieras.



Menor recaudación de ingresos propios.



Fallas en el registro contable.

Riesgos potenciales en la descentralización fiscal peruana

- El aumento sustancial en el gasto subnacional impulsado por las transferencias (Canon y regalías).
 - Transferencia fiscal automática.
 - Alta volatilidad y prociclicidad.
- Efectos de las transferencias en el esfuerzo fiscal local.
 - Problemas de “pereza fiscal”
 - Ausencia de accountability en el nivel local
- La deuda subnacional como problema estructural.

Conclusiones

1. Los avances en la descentralización fiscal han sido principalmente en el lado del gasto y financiados con transferencias.
2. El MEF tiene como objetivo hacer que el proceso de descentralización fiscal sea fiscalmente sostenible.
3. Existe un desequilibrio vertical porque esta pendiente avanzar a la segunda etapa de la descentralización fiscal.
4. Las transferencias fiscales derivadas de los RRNN gatillan el desequilibrio fiscal horizontal que es amortiguado por las transferencias compensatorias.
5. Se ha establecido reglas fiscales para los gobiernos subnacionales alineadas a la política macrofiscal.
6. La deuda subnacional esta concentrada en un grupo pequeño de entidades. .

Agenda pendiente en descentralización fiscal

- Potenciar el nivel intermediario de gobierno,
- Reducir la fragmentación municipal,
- Definir con mayor claridad las responsabilidades de gasto
- Reducir la brecha fiscal aumentando la capacidad de recaudación propia de gobiernos regionales y municipales,
- Estabilizar ingresos provenientes del canon y regalías
- Substituir el criterio actual de distribución de recursos ordinarios por el criterio del FONCOR
- Incluir criterios de capacidad fiscal en el FONCOMUN que lleven en cuenta el canon