

**Estado de las finanzas públicas
subnacionales en el Perú**
EDICIÓN ESPECIAL



Director
Jessica Luna Cárdenas

Editores
Rafael Zacnich Nonalaya

Equipo de Análisis
Diana Tarrillo Rodríguez
Jorge Zavala Delgado
Paulo Quequezana Barrientos
Lety Gómez Díaz
Daniel Najarro Salazar
Marcelo Huaquisto
Nicole Olivera
Fabrizio Solf

Corrección
Ángel García Tapia

Diagramación
Eliana García Dolores

CONTENIDO

1. Panorama: La descentralización y el desempeño fiscal en el Perú	04
Fuentes de financiamiento y estructura fiscal de los gobiernos subnacionales	06
2. Finanzas públicas de los gobiernos regionales.....	09
Análisis del presupuesto según orígenes del financiamiento.....	11
Relación entre transferencias intergubernamentales y brechas fiscales	13
3. Finanzas públicas de los gobiernos locales	17
Estructura de los ingresos municipales.....	18
Recaudación de los gobiernos locales por departamentos	19
Análisis del presupuesto según orígenes de financiamiento.....	21
4. Diagnóstico cualitativo de las finanzas públicas subnacionales	23
5. Propuestas de mejora	25
6. Conclusiones	27

1. Panorama: La descentralización y el desempeño fiscal en el Perú



1. Panorama: La descentralización y el desempeño fiscal en el Perú

Panorama:
La descentralización y el
desempeño fiscal en el Perú

Finanzas públicas de
los gobiernos regionales

Finanzas públicas de
los gobiernos locales

Diagnóstico cualitativo
de las finanzas públicas
subnacionales

Propuestas de mejora

Conclusiones

El Perú, bajo definición constitucional, es un país con una estructura de gobierno unitaria, representativa y descentralizada. Estaseorganizaentresnivelesdegobierno: nacional, regional y local (municipalidades provinciales y distritales). No obstante, esta organización es relativamente joven y data de hace dos décadas atrás.

En 2002, el Gobierno peruano inició un proceso de descentralización política, administrativa y fiscal. Producto de ello, se concedieron mayores funciones y competencias a los gobiernos subnacionales, sumadas a un mayor financiamiento y responsabilidades en cuanto a sus gastos e ingresos. La idea era que la gestión pública se descentralice y se ejecute en base a las necesidades específicas de cada población. De esta manera, los gobiernos locales se consolidaron como responsables de la gestión de

los ingresos que recaudan a través de los impuestos, tales como el impuesto predial, vehicular, los cargos y tarifas de usuarios, entre otros. Por su lado, los gobiernos regionales se financian, principalmente, por las transferencias del gobierno nacional.

En efecto, ello se tradujo en una participación importante de los Gobiernos subnacionales en el presupuesto público agregado. Entre 2010 y 2021, el presupuesto manejado por los gobiernos locales pasó de S/ 22,887 millones a S/ 45,009 millones, registrando un crecimiento del 97%; mientras que los de los gobiernos regionales fue de S/ 19,927 millones a S/ 45,287 millones (+127%). Para tener una idea de su importancia, en 2021, los gobiernos subnacionales concentraron alrededor del 40% del presupuesto público total, mientras que la inversión pública a

El Perú, bajo definición constitucional, es un país con una estructura de gobierno unitaria, representativa y descentralizada. Esta se organiza en tres niveles de gobierno: nacional, regional y local (municipalidades provinciales y distritales).

**Panorama:
La descentralización y el
desempeño fiscal en el Perú**

Finanzas públicas de
los gobiernos regionales

Finanzas públicas de
los gobiernos locales

Diagnóstico cualitativo
de las finanzas públicas
subnacionales

Propuestas de mejora

Conclusiones

cargo de estos equivale al 63% de la inversión pública nacional. Esta participación se explica, en gran medida, por las transferencias producto de la recaudación de industrias extractivas a través del canon, sobrecanon y regalías, que les confiere a estos gobiernos un importante rol en el desarrollo territorial.

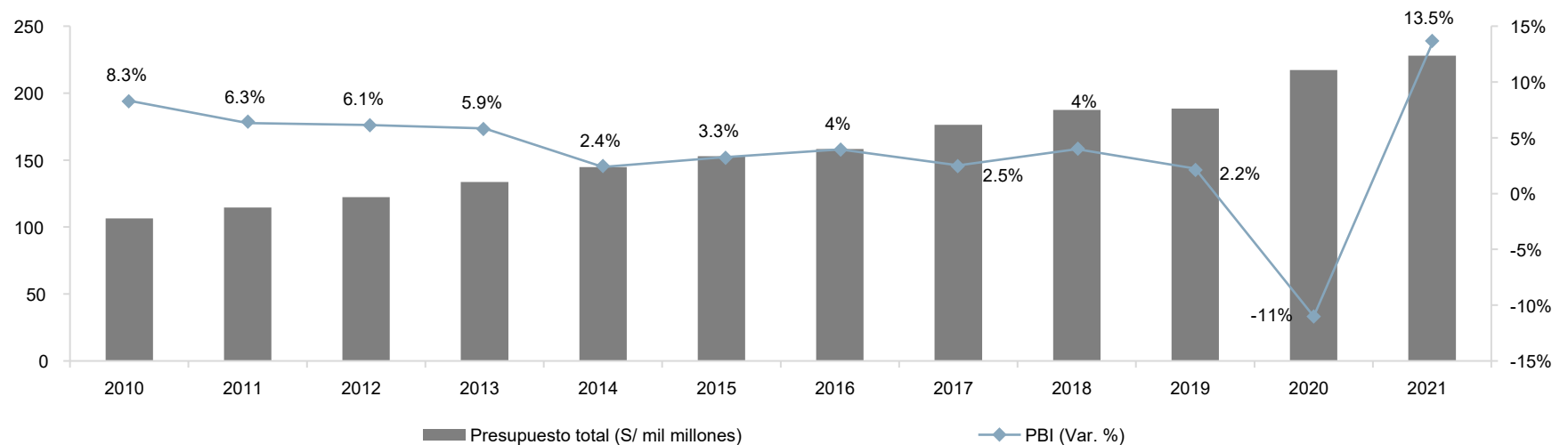
Cabe destacar que estas transferencias de funciones y responsabilidades a nivel descentralizado vino de la mano de un destacable desempeño de la economía peruana. Entre 2010 y 2019, la tasa

de crecimiento económico promedio a nivel nacional fue de 4.5%. Ello permitió al Estado recaudar mayores recursos para asignar a los distintos niveles de Gobierno. De esta manera, durante ese periodo, el presupuesto público pasó de S/106,453 millones a S/ 188,571 millones.

Ahora, el mayor volumen de estos ingresos recaudados permitió al Estado elevar las transferencias hacia los gobiernos locales y regionales. Sin embargo, como veremos más adelante,

los presupuestos de estos gobiernos evidencian una alta dependencia de las transferencias del Gobierno nacional. Lo ideal es que, a medida que aumentan las brechas fiscales, es decir, la diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad de recaudación de tributos, las entidades reciban mayores recursos. Pero la realidad dista de lo idóneo, lo que conlleva a tener un desempeño desigual en la prestación de los servicios locales. He aquí la importancia de analizar el desempeño de las finanzas subnacionales en nuestro país.

CRECIMIENTO DEL PBI PERUANO Y PRESUPUESTO PÚBLICO NACIONAL



Fuente: MEF,BCRP. Elaboración: ComexPerú.

FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y ESTRUCTURA FISCAL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Los distintos niveles de gobierno cuentan con **cinco fuentes de financiamiento**:

1

Recursos ordinarios (RO): Son todos los ingresos provenientes de la recaudación tributaria del gobierno nacional que no están vinculados a ninguna entidad y constituyen fondos de libre programación.

2

Recursos directamente recaudados (RDR): Son todos los ingresos generados y administrados por las entidades públicas. Entre estos destacan los impuestos a la propiedad, tasas, venta de bienes y prestaciones de servicio, contribuciones sociales, entre otros.

3

Recursos determinados (RD): Son recursos recaudados por el gobierno nacional y que provienen de los aportes previsionales de trabajadores y empleadores. Comprende los siguientes rubros:

- a. Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).
- b. Impuestos municipales.
- c. Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduana y participaciones.

4

Donaciones y transferencias: Fondos financieros no reembolsables recibidos por el gobierno sin exigencia de contraprestación alguna.

5

Recursos por operaciones de crédito (deuda): Comprende los fondos de deuda interna y externa provenientes de operaciones de crédito efectuadas por entidades del Estado con instituciones, organismos internacionales y gobiernos extranjeros.

Panorama:
**La descentralización y el
desempeño fiscal en el Perú**

Finanzas públicas de
los gobiernos regionales

Finanzas públicas de
los gobiernos locales

Diagnóstico cualitativo
de las finanzas públicas
subnacionales

Propuestas de mejora

Conclusiones

**Panorama:
La descentralización y el
desempeño fiscal en el Perú**

Finanzas públicas de
los gobiernos regionales

Finanzas públicas de
los gobiernos locales

Diagnóstico cualitativo
de las finanzas públicas
subnacionales

Propuestas de mejora

Conclusiones

Sin embargo, hay una particular diferencia en la **estructura fiscal de los gobiernos locales respecto de los regionales**:

1

Estructura fiscal de los gobiernos locales: Los gobiernos locales cuentan con instrumentos de recaudación que dependen de su propia gestión. Estos se dividen en dos categorías:

a. Recursos directamente recaudados: tasas por servicios y licencias que prestan las municipalidades.

b. Impuestos municipales: impuesto predial, alcabala, al patrimonio vehicular, a las apuestas, a los juegos, a los espectáculos públicos, a los juegos de casino y máquinas tragamonedas.

De igual forma, reciben transferencias del gobierno nacional bajo los siguientes rubros: Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y canon, sobrecanon y regalías.

2

Estructura fiscal de los gobiernos regionales: Para el caso de los gobiernos regionales, al no contar con potestades tributarias para la recaudación, su financiamiento descansa, casi en su totalidad, en las transferencias del gobierno nacional. Estas se destinan, principalmente, al pago de salarios de los sectores salud y educación, así como al Fondo de Compensación Regional (FONCOR).

Los gobiernos locales cuentan con instrumentos de recaudación que dependen de su propia gestión.

Para los gobiernos regionales su financiamiento descansa, casi en su totalidad, en las transferencias del gobierno nacional.

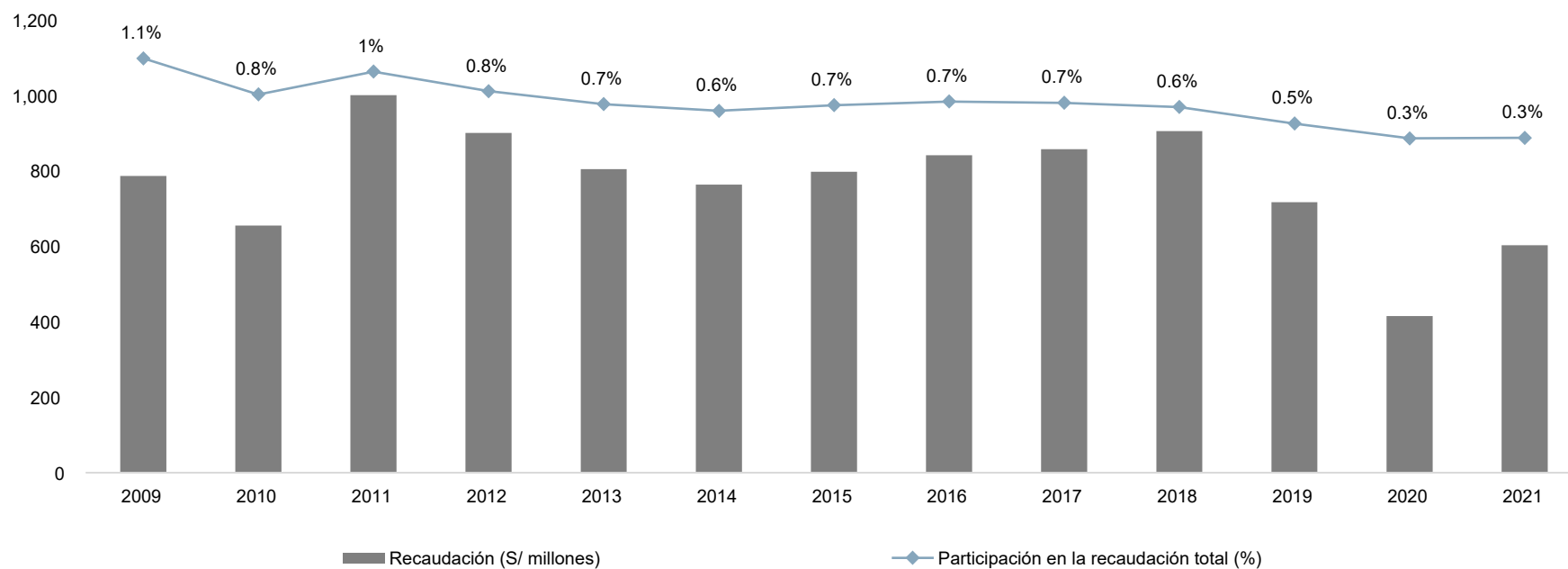
2. Finanzas públicas de los gobiernos regionales



2. Finanzas públicas de los gobiernos regionales

Como se indicó anteriormente, los gobiernos regionales no cuentan con potestades tributarias para la recaudación, por lo que su financiamiento descansa, casi en su totalidad, en las transferencias del Gobierno Nacional. Ello explica que su participación en los ingresos totales se ubique solo alrededor del 0.5% en los últimos cinco años.

RECAUDACIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y SU PARTICIPACIÓN EN LA RECAUDACIÓN NACIONAL 2009-2021



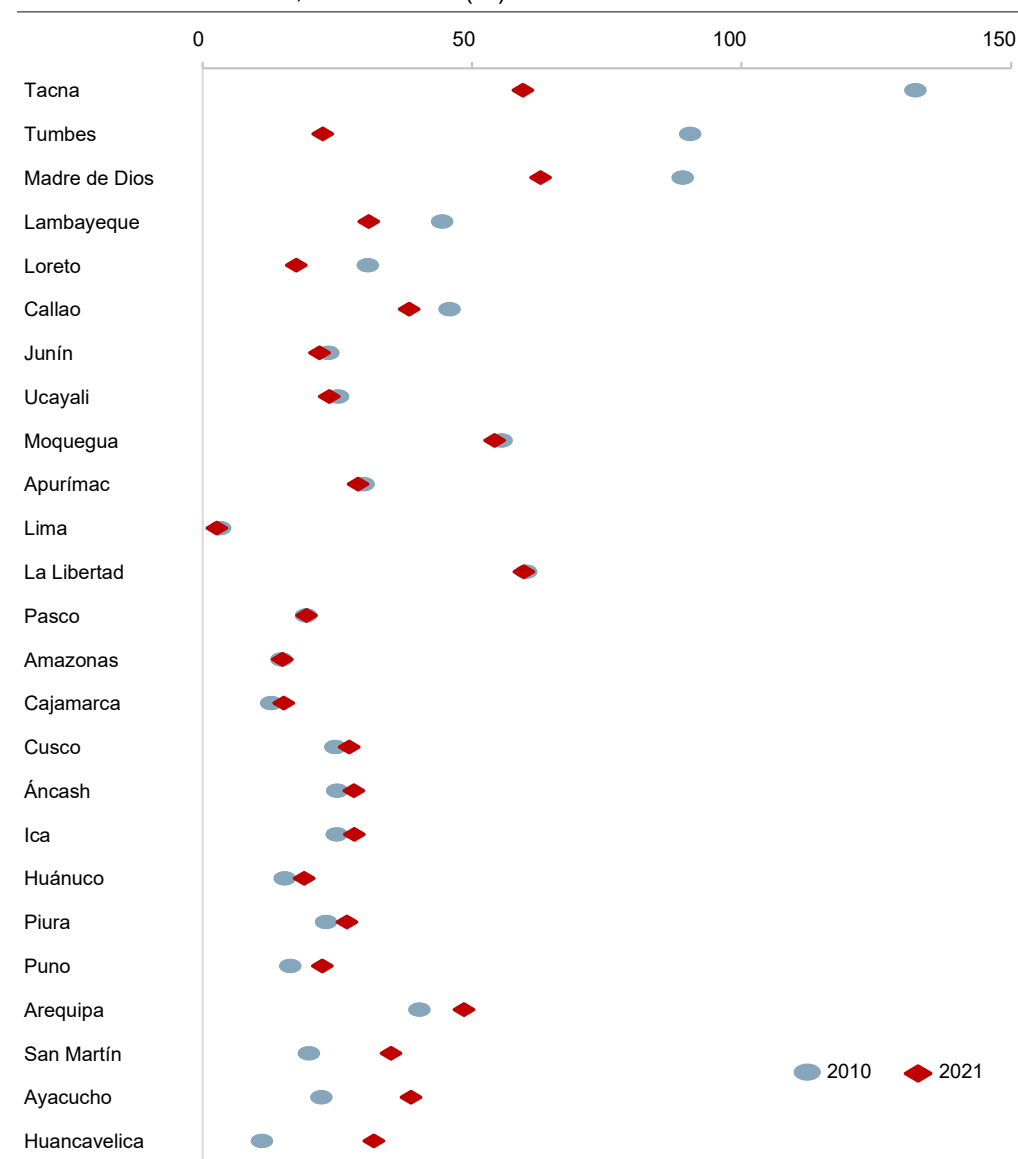
Fuente: BCRP. Elaboración: ComexPerú.

A pesar de ello, existe una disparidad en la recaudación a nivel departamental. En 2021, los gobiernos regionales de Madre de Dios, La Libertad y Tacna registraron mayores ingresos per cápita recaudados con montos de S/ 63, S/ 60 y S/ 59, mientras que Lima (S/ 3), Amazonas (S/ 15) y Cajamarca (S/ 15) recaudaron menos.

Además, entre 2010 y 2021, los ingresos totales per cápita de los gobiernos regionales se redujeron de S/ 36 a S/ 31, en promedio. En 11 departamentos, los ingresos per cápita fueron menores en 2021 en comparación con 2011, mientras que Huancavelica, Ayacucho y San Martín incrementaron sus ingresos por habitante en mayor medida.

Los gobiernos regionales no cuentan con potestades tributarias para la recaudación, por lo que su financiamiento descansa, casi en su totalidad, en las transferencias del Gobierno Nacional. los últimos cinco años.

INGRESOS TOTALES PER CÁPITA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES
POR DEPARTAMENTO, 2010 Y 2021 (S/)*



Fuente: BCRP. Elaboración: ComexPerú.

ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO SEGÚN ORÍGENES DEL FINANCIAMIENTO

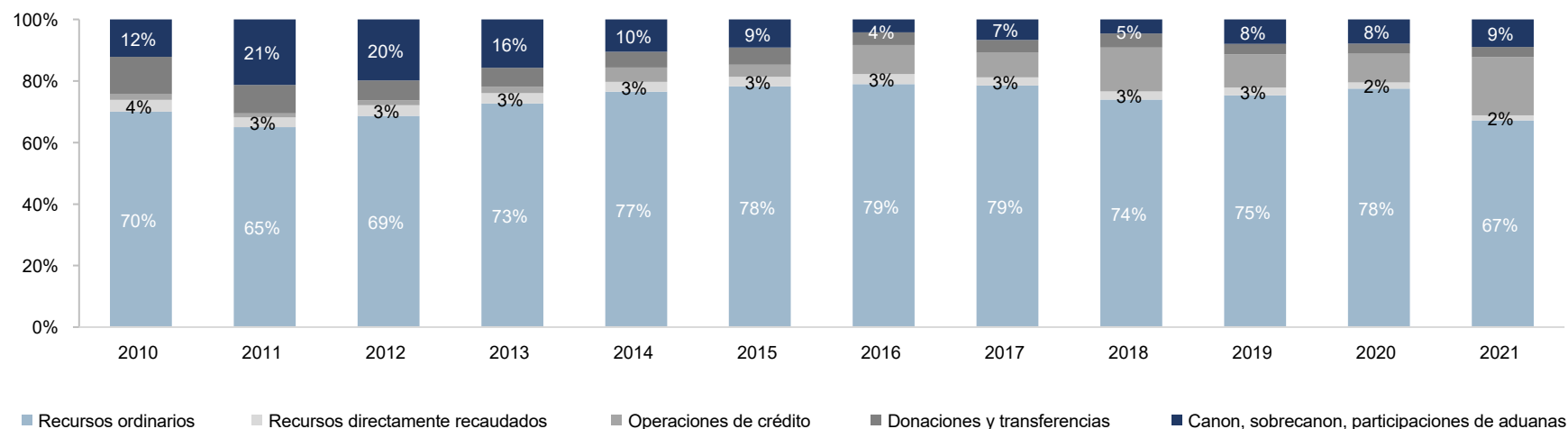
Dada la poca relevancia de los ingresos propios en las finanzas regionales, resulta necesario evaluar cómo se define la composición del presupuesto según fuentes de financiamiento.

En 2021, el presupuesto de los Gobiernos regionales ascendió a S/ 45,287 millones. De estos, el 67% (S/ 30,434 millones) se financiaron a través de la fuente de

Recursos Ordinarios, seguida de las operaciones de crédito, que explicaron el 19% (S/ 8,593 millones) y los ingresos derivados de la explotación de recursos, que abarcó el 9% (S/ 4,051 millones). Los recursos directamente recaudados y las donaciones y transferencias representaron un 2% y 3%, cada una con S/ 734 millones y S/ 1,475 millones, respectivamente.

Recordemos que los recursos ordinarios, así como las donaciones, son transferencias que realiza el gobierno central y que se deciden de manera discrecional. Además, como se observa, en los últimos años, la participación de los ingresos recaudados producto de las actividades extractivas ha cobrado mayor relevancia.

DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES, SEGÚN FUENTES DE FINANCIAMIENTO (2010-2021)



Fuente: MEF. Elaboración: ComexPerú.

Panorama:
La descentralización y el
desempeño fiscal en el Perú

Finanzas públicas de
los gobiernos regionales

Finanzas públicas de
los gobiernos locales

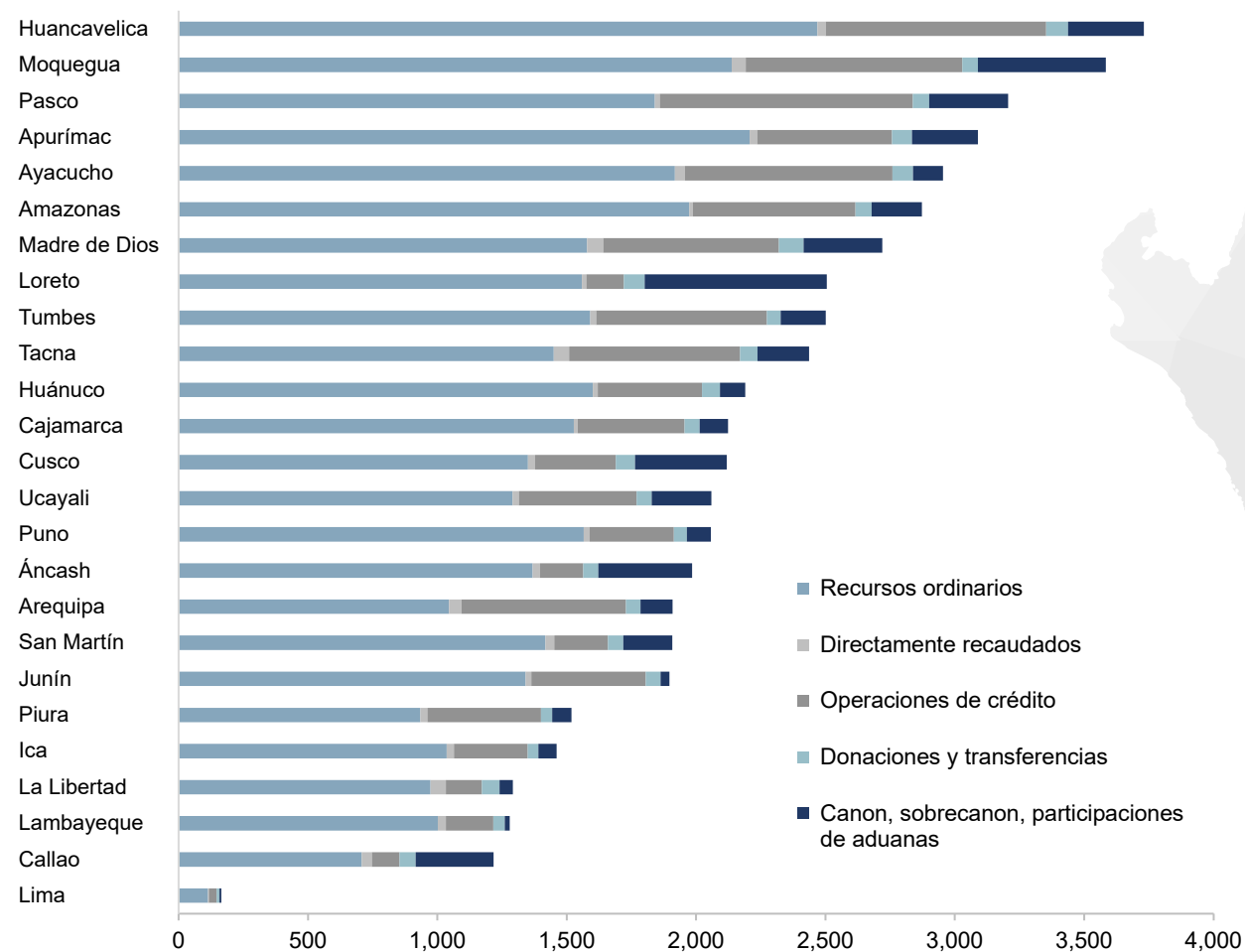
Diagnóstico cualitativo
de las finanzas públicas
subnacionales

Propuestas de mejora

Conclusiones

En cuanto al presupuesto per cápita de los gobiernos regionales en 2021, Huancavelica lidera la lista con un total de S/ 3,731, seguida de Moquegua (S/ 3,584) y Pasco (S/ 3,207). En el otro extremo, los menores montos per cápita los llevan Lambayeque (S/ 1,279), Callao (S/ 1,217) y Lima (S/ 165).

PRESUPUESTO PER CÁPITA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES SEGÚN FUENTE DE FINANCIAMIENTO EN 2021 (S/)



Fuentes: MEF, INEI. Elaboración: ComexPerú.

Panorama:
La descentralización y el
desempeño fiscal en el Perú

Finanzas públicas de
los gobiernos regionales

Finanzas públicas de
los gobiernos locales

Diagnóstico cualitativo
de las finanzas públicas
subnacionales

Propuestas de mejora

Conclusiones

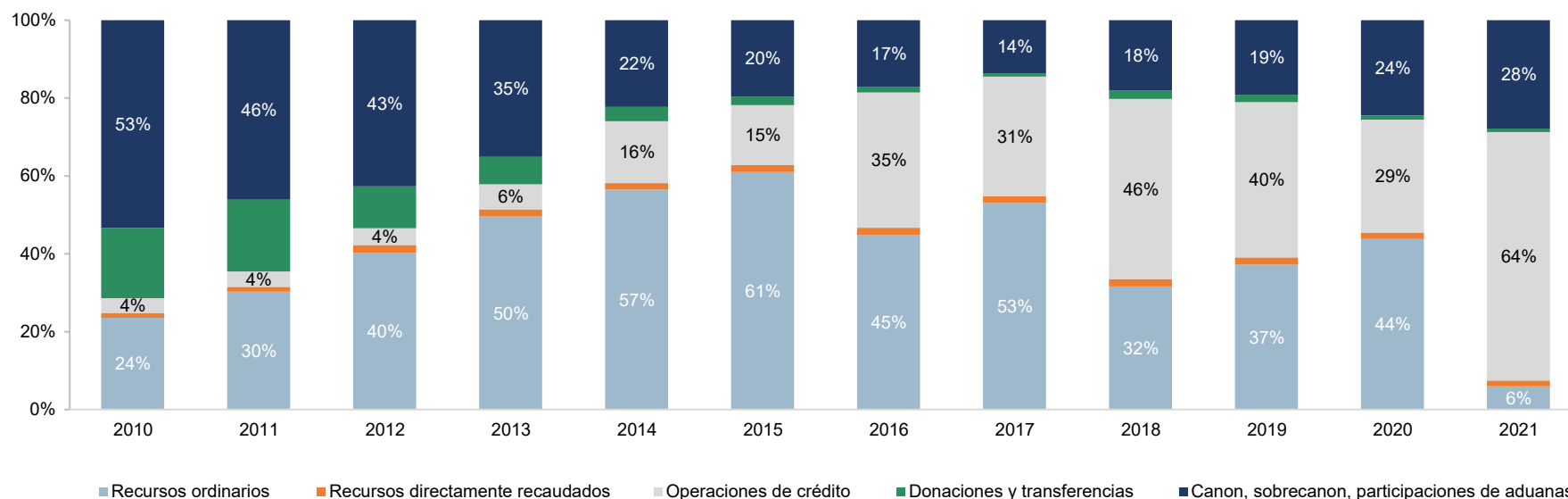
ANÁLISIS DE LA INVERSIÓN PÚBLICA SEGÚN FUENTES DE FINANCIAMIENTO

En 2021, el presupuesto para inversión pública de los Gobiernos regionales sumó S/ 10,019 millones. De estos, el 64% (S/ 6,397 millones) se financió a través de las operaciones de crédito, seguida por los recursos de canon, sobrecanon y

regalías, que explicaron el 28% (S/ 2,788 millones). Como se observa, los ingresos recaudados como producto de las actividades extractivas están cobrando mayor relevancia en el financiamiento de la inversión pública en los últimos años.

En 2021, el presupuesto para inversión pública de los Gobiernos regionales sumó S/ 10,019 millones.

ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO PARA INVERSIÓN PÚBLICA SEGÚN FUENTES DE FINANCIAMIENTO (2010-2021)



Fuente: MEF. Elaboración: ComexPerú.

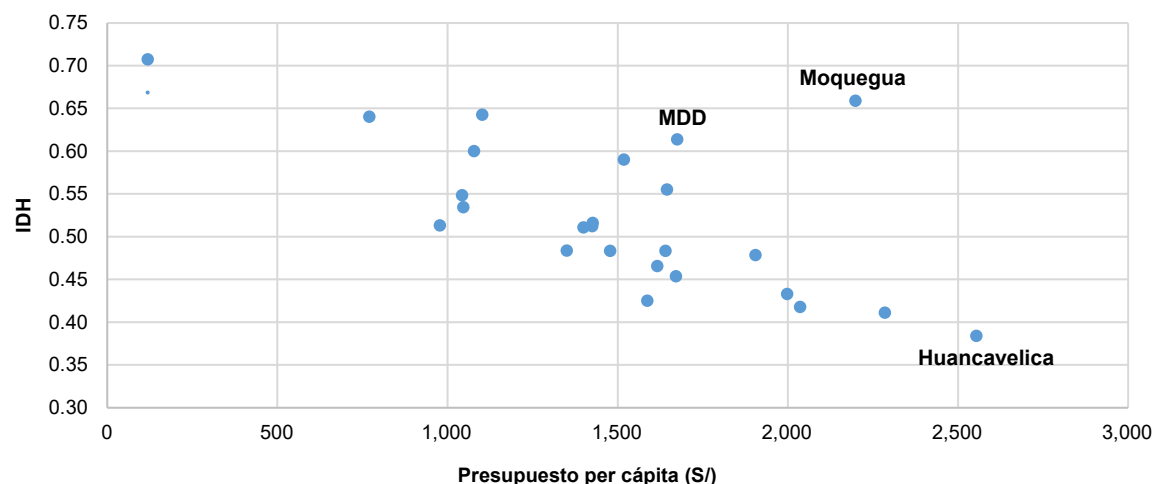
RELACIÓN ENTRE TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES Y BRECHAS FISCALES

Por otro lado, resulta importante evaluar la equidad en la distribución de las transferencias, sobre todo de aquella que se realiza de manera discrecional, ya que deberían estar dirigidas a cubrir la brecha fiscal de los departamentos que no cuentan con suficientes presupuestos. Para ello, utilizamos dos indicadores proxy que visibilizan, de alguna manera, el grado de carencias y necesidades que enfrenta cada departamento. Estos son: el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Lo idóneo sería que los departamentos con mayores necesidades por resolver reciban mayores transferencias

NOTA TÉCNICA: Para el análisis de transferencias per cápita vs IDH y NBI, el monto por habitante se calculó tomando como base los montos transferidos a través de las funciones Recursos Ordinarios y Donaciones y Transferencias. Ello debido a que, en teoría, su asignación es discrecional y respondería a las brechas fiscales de cada departamento.

Para el caso de la relación entre presupuesto per cápita y nivel de IDH, se observa una tendencia que va en línea con el resultado esperado. Es decir, a los departamentos con menores IDH (menores resultados en cuanto a esperanza de vida, educación e ingresos) se les destina mayor presupuesto. Este es el caso, por ejemplo, de Huancavelica, departamento que registra un IDH de 0.38 – el menor a nivel nacional – y recibe la mayor transferencia por habitante. Sin embargo, saltan a la vista los casos de Moquegua y Madre de Dios, cuyo IDH es superior al promedio nacional pero también reciben mayores recursos por habitante.

TRANSFERENCIAS PER CÁPITA VS ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO POR DEPARTAMENTOS EN 2021 1/



1/ El índice de Desarrollo Humano corresponde al cálculo realizado para el año 2019.
Fuentes: MEF, INEI, PNUD. Elaboración: ComexPerú.

Panorama:
La descentralización y el
desempeño fiscal en el Perú

Finanzas públicas de
los gobiernos regionales

Finanzas públicas de
los gobiernos locales

Diagnóstico cualitativo
de las finanzas públicas
subnacionales

Propuestas de mejora

Conclusiones

Panorama:
La descentralización y el
desempeño fiscal en el Perú

Finanzas públicas de
los gobiernos regionales

Finanzas públicas de
los gobiernos locales

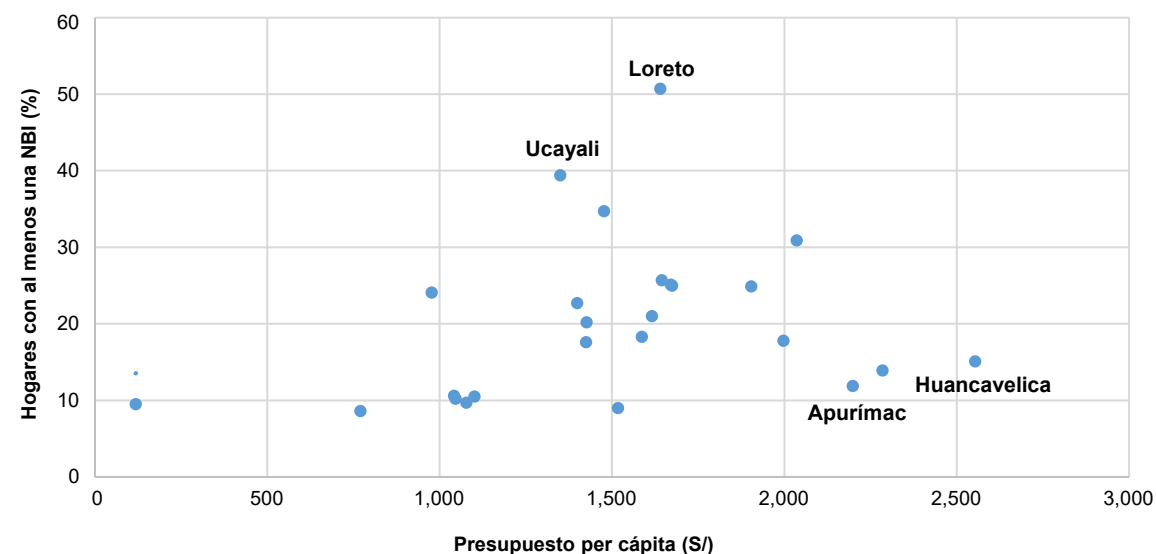
Diagnóstico cualitativo
de las finanzas públicas
subnacionales

Propuestas de mejora

Conclusiones

En cuanto a la relación NBI y presupuesto per cápita, la tendencia va acorde con lo esperado. A mayor cantidad de hogares que enfrentan al menos una NBI, mayor es el monto per cápita transferido. No obstante, la relación no es muy directa y enfrenta una alta disparidad. Así, por ejemplo, sobresalen los casos de Loreto y Ucayali, que registro un alto valor de NBI mientras que su presupuesto per cápita se ubica alrededor del promedio. De la misma manera, también resaltan las ubicaciones de Moquegua y Apurímac que reciben montos superiores al promedio nacional, pero registran menores niveles de NBI.

TRANSFERENCIAS PER CÁPITA VS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS
POR DEPARTAMENTO EN 2021

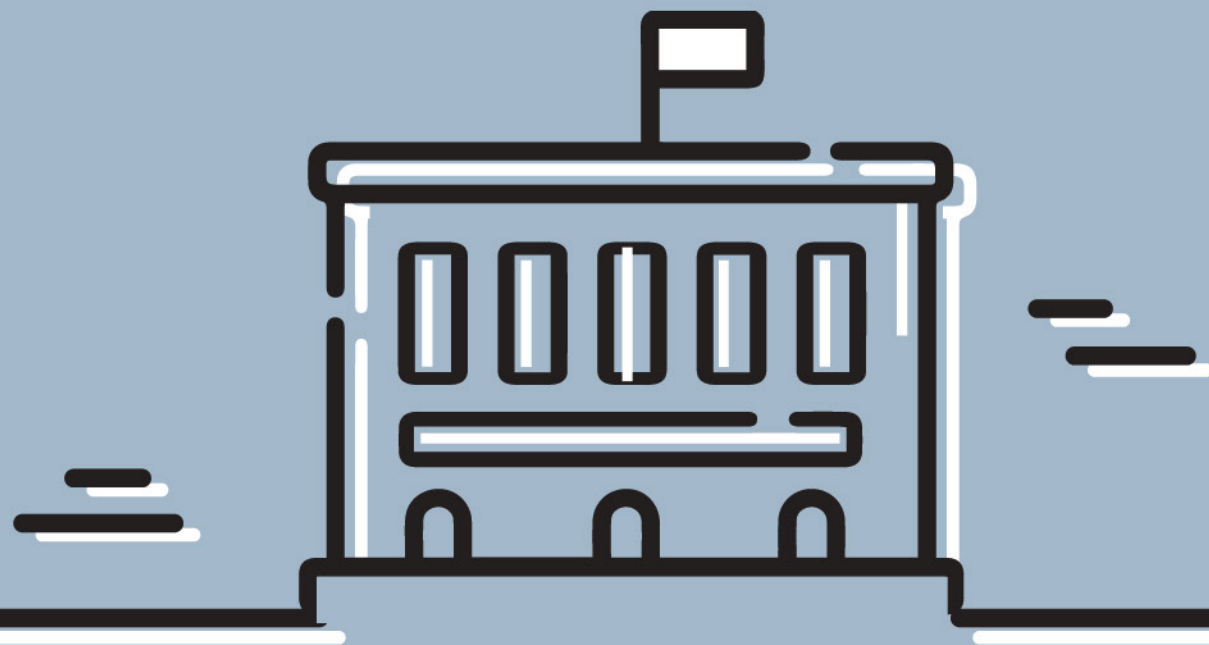


Fuente: MEF, INEI. Elaboración: ComexPerú.



El análisis descrito anteriormente evidenciaría la existencia de departamentos que enfrentan mayores necesidades, pero que no están siendo adecuadamente atendidas en términos presupuestales y viceversa. Un aspecto por destacar es que las disparidades en las transferencias podrían explicarse por los costos de provisión de los servicios que pueden variar según las características propias de los departamentos.

3. Finanzas públicas de los gobiernos locales



3. Finanzas públicas de los gobiernos locales

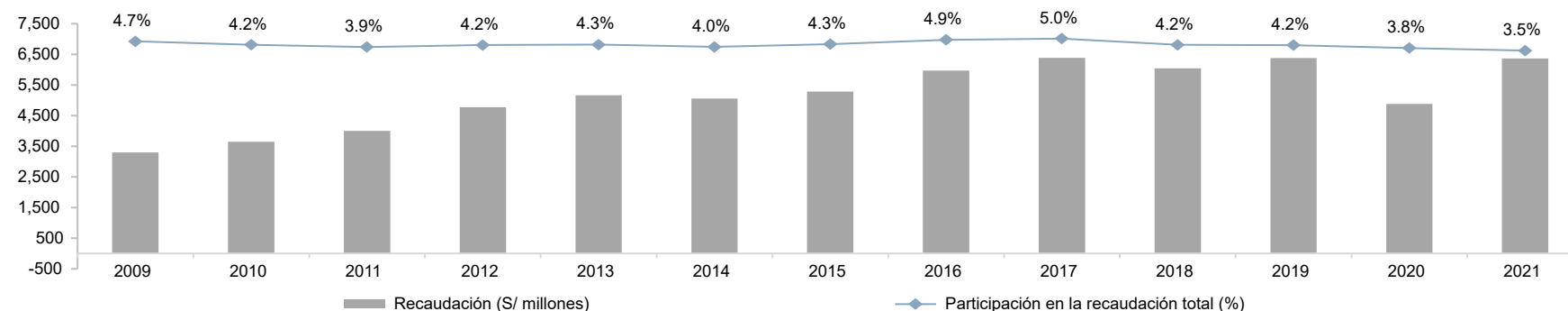
DATO: De acuerdo con la [Ley Orgánica de Municipalidades](#), los Gobiernos locales (provinciales y distritales) están encargados de proporcionar un conjunto de servicios esenciales para la población. Entre estos se encuentran: saneamiento ambiental, salubridad y salud, tránsito, circulación y transporte público, seguridad ciudadana, programas sociales, registros civiles, entre otros.

Actualmente, existen 1,890 municipalidades en el Perú. Entre 2014 y 2021 se han creado 43 municipalidades distritales. Solo en 2021, se crearon 15.

Como se explicó anteriormente, los gobiernos locales cuentan con instrumentos de recaudación propia, ya sea por ingresos tributarios o no tributarios, que les permite depender menos del gobierno nacional. No obstante, a pesar de su crecimiento en los últimos años, este nivel de recaudación aún es bajo en comparación con el total.

En 2010, la recaudación de los gobiernos locales ascendió a S/ 3,648 millones, mientras que en 2021 fue de S/ 6,366 millones. Esto significa que, en los últimos 11 años, estas entidades aumentaron su recaudación en 75%. No obstante, a pesar de este notable incremento, su nivel es bajo en relación con la recaudación del gobierno nacional. Así, su participación en el total de ingresos se ha mantenido alrededor del 4% en los últimos años.

RECAUDACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y SU PARTICIPACIÓN EN LA RECAUDACIÓN NACIONAL 2009-2021



Fuente: BCRP. Elaboración: ComexPerú.

Panorama:
La descentralización y el
desempeño fiscal en el Perú

Finanzas públicas de
los gobiernos regionales

Finanzas públicas de
los gobiernos locales

Diagnóstico cualitativo
de las finanzas públicas
subnacionales

Propuestas de mejora

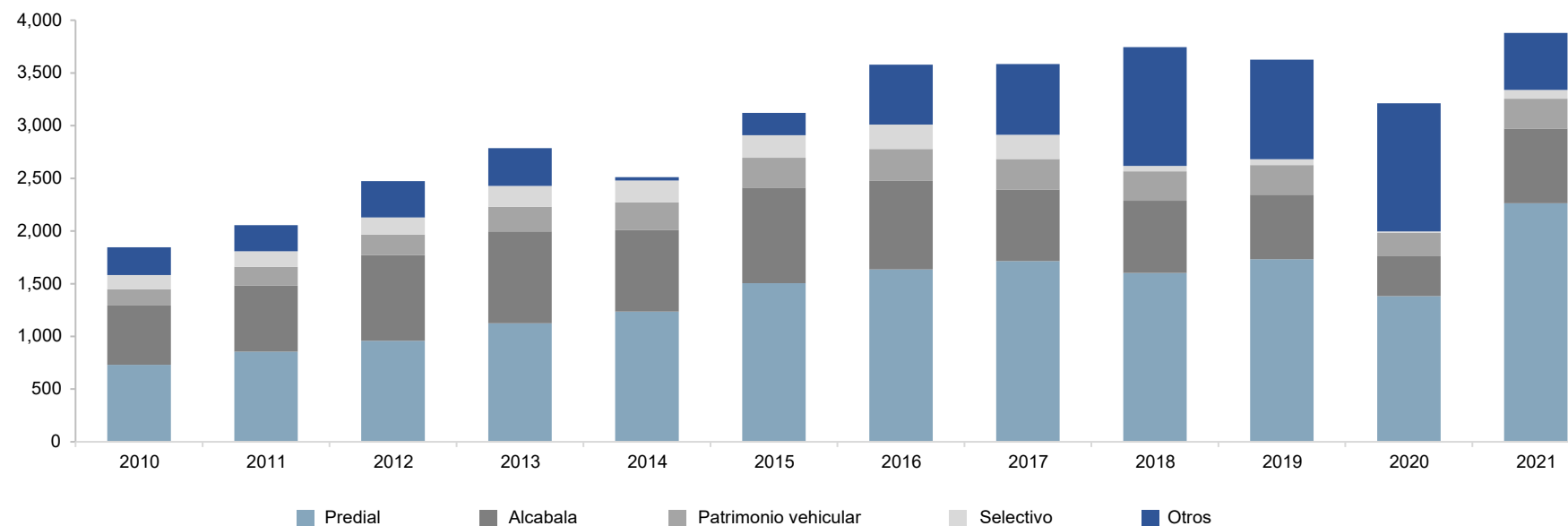
Conclusiones

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

Es importante conocer los tipos de impuestos que dependen de la gestión local en aras de identificar las oportunidades de mejora del actual sistema. En ese sentido, en los últimos años, el impuesto predial se ha consolidado como el más importante, pues explica alrededor del 50% de la recaudación tributaria total. En 2021, los gobiernos locales a nivel nacional recaudaron S/ 2,264 millones por este concepto. Le siguen en nivel de importancia el impuesto de alcabala y el impuesto al patrimonio vehicular.

A pesar de ser el principal ingreso tributario municipal, el impuesto predial explica solo el 0.3% del PBI, por debajo del potencial de recaudación, según la OCDE. Para tener una idea, en Chile y Colombia, este supera el 0.5%; mientras que, en países de la OCDE, equivale al 1.1% del producto.

INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES, SEGÚN TIPO DE IMPUESTO (S/ MILLONES)



Fuente: MEF. Elaboración: ComexPerú.

Panorama:
La descentralización y el
desempeño fiscal en el Perú

Finanzas públicas de
los gobiernos regionales

Finanzas públicas de
los gobiernos locales

Diagnóstico cualitativo
de las finanzas públicas
subnacionales

Propuestas de mejora

Conclusiones

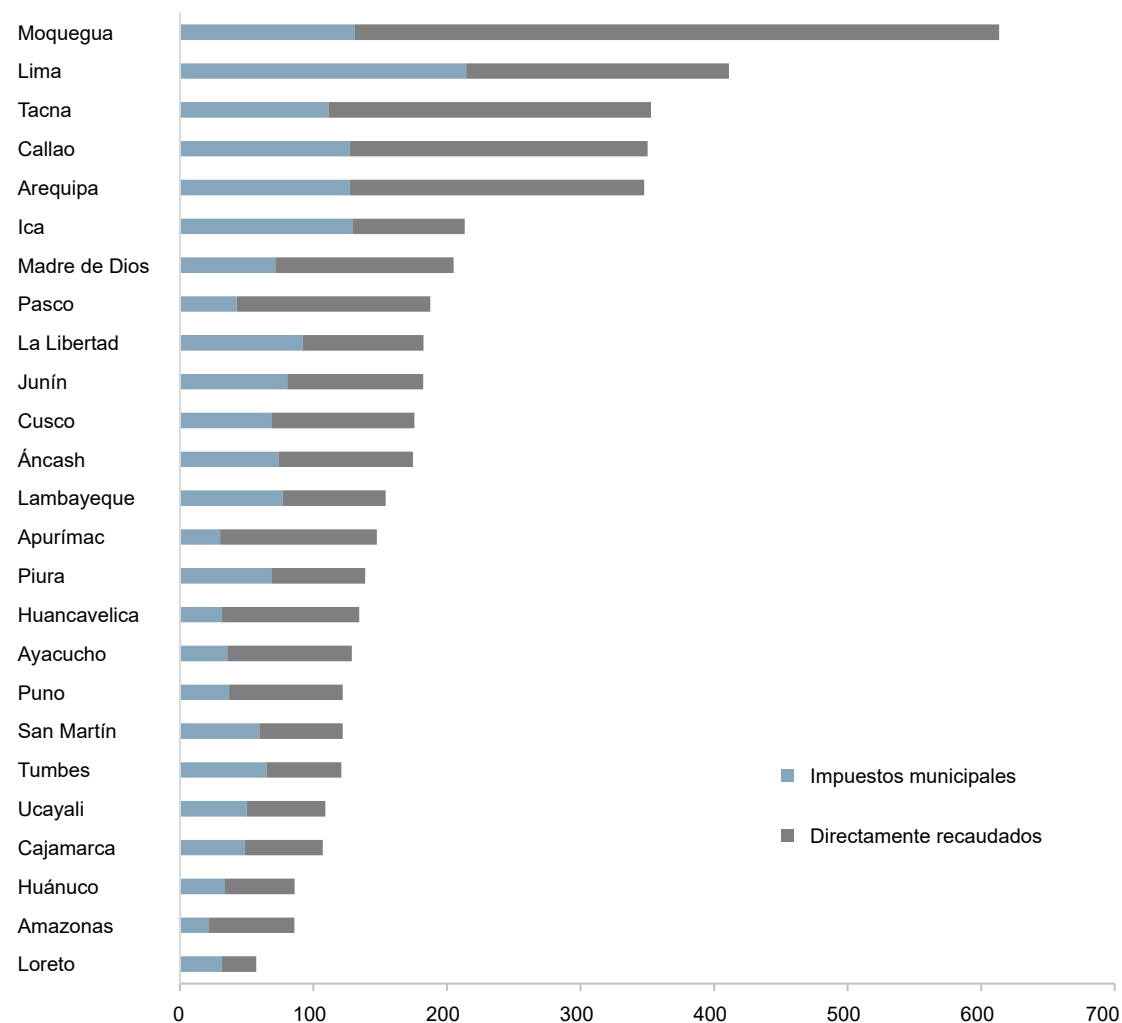
RECAUDACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES POR DEPARTAMENTOS

Para realizar un mejor análisis comparativo a nivel departamental, se calculó la recaudación por habitante. Esto permitirá reconocer, en cierta medida, las entidades que evidencian mejores capacidades administrativas y tributarias. A rasgos generales, en el año 2021, los gobiernos locales recaudaron, en promedio, S/ 253 por habitante.

A nivel departamental se observan diferencias significativas. Por un lado, los gobiernos locales de Loreto registran la menor recaudación de recursos propios por habitante con S/ 57 en promedio. En el otro extremo, Moquegua, Lima y Tacna, lideran la recaudación per cápita, con S/ 613, S/ 411 y S/ 353, respectivamente.

A rasgos generales, en el año 2021, los gobiernos locales recaudaron, en promedio, S/ 253 por habitante.

RECAUDACIÓN MUNICIPAL PER CÁPITA POR DEPARTAMENTO EN 2021 (S/)



Fuente: MEF, INEI. Elaboración: ComexPerú.

Panorama:
La descentralización y el
desempeño fiscal en el Perú

Finanzas públicas de
los gobiernos regionales

Finanzas públicas de
los gobiernos locales

Diagnóstico cualitativo
de las finanzas públicas
subnacionales

Propuestas de mejora

Conclusiones

Panorama:
La descentralización y el
desempeño fiscal en el Perú

Finanzas públicas de
los gobiernos regionales

Finanzas públicas de
los gobiernos locales

Diagnóstico cualitativo
de las finanzas públicas
subnacionales

Propuestas de mejora

Conclusiones

Además, cabe destacar que, en términos absolutos, más de la mitad de los montos son recaudados por los municipios de Lima. Ello responde a la concentración de la actividad económica en la ciudad capital del país. Para tener una idea, en 2021, solo el 14% de las municipalidades del país concentraron el 90% de la recaudación total a nivel local. Los municipios con mayores ingresos fueron:

Más de la mitad de los montos son recaudados por los municipios de Lima. Ello responde a la concentración de la actividad económica en la ciudad capital del país.

LOS 10 MUNICIPIOS QUE RECAUDARON MAYORES INGRESOS PROPIOS EN 2021

Municipalidad	Ingresos recaudados (S/ millones)*
Municipalidad Metropolitana de Lima	1,168
Municipalidad Distrital de Santiago de Surco	329
Municipalidad Distrital de San Isidro	294
Municipalidad Distrital de Miraflores	222
Municipalidad Provincial del Callao	210
Municipalidad Provincial de Arequipa	191
Municipalidad Provincial de Trujillo	157
Municipalidad Distrital de San Borja	140
Municipalidad Distrital de Ate-Vitarte	132
Municipalidad Distrital de La Molina	129
Total	8,161

*Corresponde a los rubros Impuestos municipales y Recursos directamente recaudados.
Fuente: MEF. Elaboración: ComexPerú.

ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO SEGÚN ORÍGENES DE FINANCIAMIENTO

Panorama:
La descentralización y el
desempeño fiscal en el Perú

Finanzas públicas de
los gobiernos regionales

Finanzas públicas de
los gobiernos locales

Diagnóstico cualitativo
de las finanzas públicas
subnacionales

Propuestas de mejora

Conclusiones

A pesar de la capacidad de recaudación con la que cuentan los gobiernos locales, la mayor parte de sus ingresos depende de las transferencias del gobierno nacional, ya sea a través de recursos ordinarios, FONCOMUN o recursos provenientes de la recaudación de industrias extractivas.

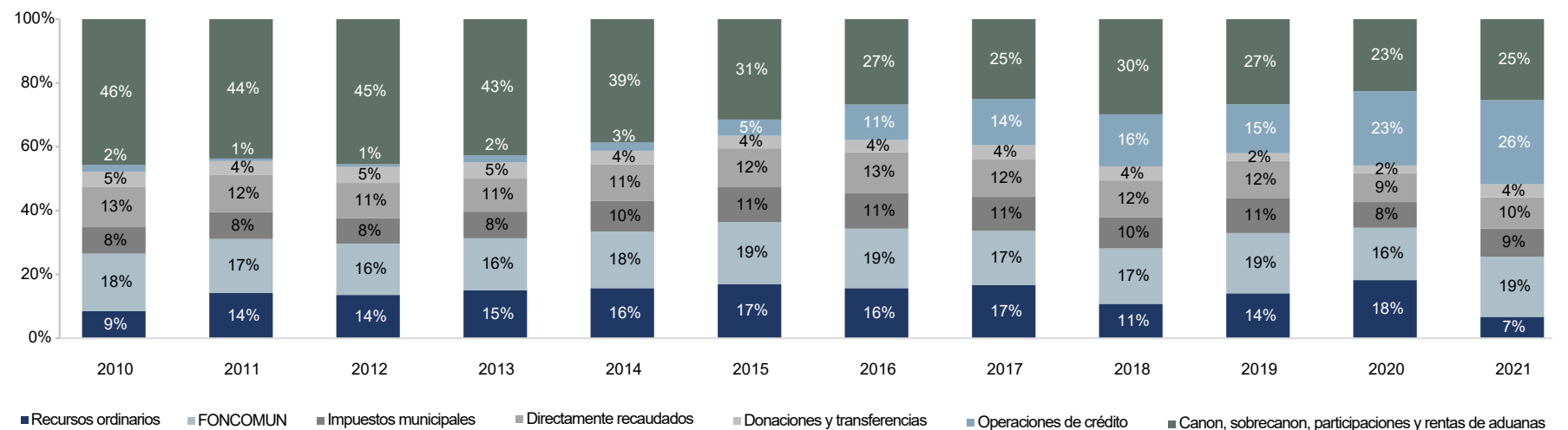
En 2021, el presupuesto total de las municipalidades ascendió a S/ 45,009 millones. La principal fuente de financiamiento

fue los recursos por operaciones de crédito, que explicaron el 26% (S/ 11,898 millones), seguida por el canon, sobre canon y regalías (25%; S/ 11,418 millones); el FONCOMUN (19%; S/ 8,495 millones) y los recursos directamente recaudados (9%; S/ 3,935 millones).

Como se observa, la autonomía fiscal de los gobiernos locales descansa, en cierta medida, en los recursos propios

que tributan; sin embargo, existe un espacio de mejora en la recaudación y gestión de las cobranzas. Cabe destacar que el nivel de importancia que se le dé a determinados impuestos dependerá de las características de los distritos, como el grado de densidad poblacional o el nivel de ingresos. Así, por ejemplo, el impuesto predial de las municipalidades grandes y urbanas tendrá mayor peso que los otros tipos de ingresos.

DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES SEGÚN FUENTES DE FINANCIAMIENTO (2010-2021)

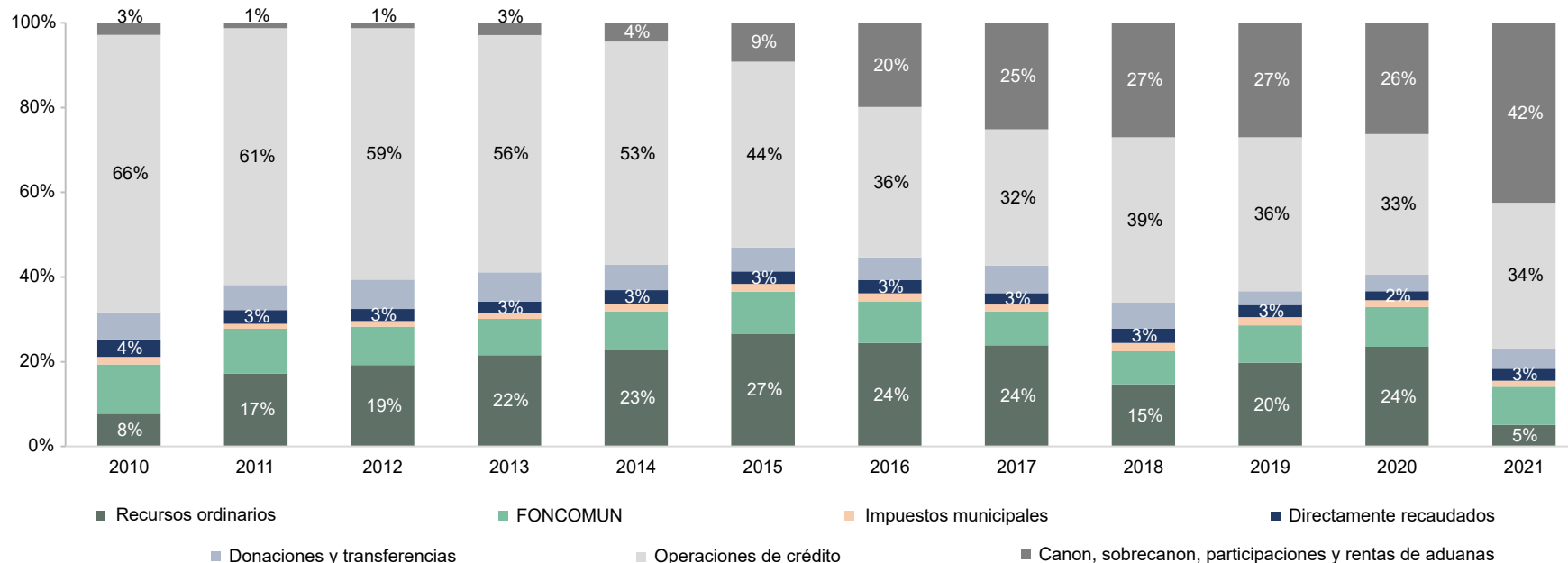


Fuente: MEF. Elaboración: ComexPerú.

ANÁLISIS DE LA INVERSIÓN PÚBLICA SEGÚN FUENTES DE FINANCIAMIENTO

En 2021, el presupuesto para inversión pública de los Gobiernos locales fue de S/ 25,069 millones. La principal fuente de financiamiento fueron las operaciones de crédito, que explicaron el 42% de estos recursos, seguida por el canon, sobrecanon, participaciones y rentas de aduanas, con un 34% de participación. Cabe destacar que los recursos provenientes de la actividad extractiva, en los últimos años, se han consolidado como la fuente que explica 1 de cada 3 soles que ingresan a las municipalidades para ser utilizados en proyectos de inversión.

ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO PARA INVERSIÓN PÚBLICA SEGÚN FUENTES DE FINANCIAMIENTO (2010-2021)



Fuente: MEF. Elaboración: ComexPerú.

4. Diagnóstico cualitativo de las finanzas públicas subnacionales



4. Diagnóstico cualitativo de las finanzas públicas subnacionales

A continuación, se presentan algunas razones que explican el estado actual de las finanzas subnacionales en nuestro país, las cuales son complementadas con los hallazgos del estudio Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- 1** Para el caso peruano, existe un espacio de mejora en la recaudación de impuestos municipales, que actualmente responde a distintos factores. Por ejemplo, para el caso predial, este solo explica el 0.3% del PBI, mientras que en Chile y Colombia supera el 0.5%, y en países de la OCDE equivale al 1.1%. Esto respondería, por un lado, a una cuestión política, ya que la elección de autoridades locales depende de la popularidad que se mantenga entre sus votantes y, por el otro, a una clara falta de un registro de catastro adecuado, es decir, de un inventario físico actualizado de los predios del país, sumado a la mala valorización de estos.
- 2** Por otro lado, la estructura de financiamiento altamente dependiente de las transferencias tiende a reducir los incentivos de los gobiernos subnacionales para gestionar con eficiencia, rendir cuentas y ser fiscalmente responsables.
- 3** En la práctica, los sistemas de transferencias no suelen basarse en una estimación de brecha fiscal ni en el costo de cobertura de servicios, y a menudo carecen de mecanismos periódicos de estimación y actualización, lo que reduce su efectividad (BID, 2022).
- 4** La creación de nuevas municipalidades ha incrementado la atomización del gasto. En el caso peruano, esta proliferación respondería a los incentivos de sistemas de transferencias.



Panorama:
La descentralización y el
desempeño fiscal en el Perú

Finanzas públicas de
los gobiernos regionales

Finanzas públicas de
los gobiernos locales

Diagnóstico cualitativo
de las finanzas públicas
subnacionales

Propuestas de mejora

Conclusiones

5. Propuestas de mejora



Panorama:
La descentralización y el
desempeño fiscal en el Perú

Finanzas públicas de
los gobiernos regionales

Finanzas públicas de
los gobiernos locales

Diagnóstico cualitativo
de las finanzas públicas
subnacionales

Propuestas de mejora

Conclusiones

5. PROPUESTAS DE MEJORA



Fortalecer el sistema de recaudación subnacional para reducir su dependencia de otras fuentes de financiamiento y mejorar su posición financiera. Para ello, se necesita mejorar la implementación y administración de los sistemas de catastro, así como una actualización periódica de las bases imponibles. Esto se potenciaría a partir del uso inteligente de técnicas de valuación, cuya aplicación ha demostrado provechosos resultados en Córdoba, Argentina (Eguino et. al., 2020).

Cabe destacar que esta propuesta no pasa por elevar los impuestos locales, sino en mejorar el uso de los recursos de manera eficiente y transparente para proveer mejores bienes y servicios a la población. De esta manera también se garantizará que los ciudadanos sientan justificado el pago de sus tributos.



Para el caso los gobiernos regionales o de los municipios con menor espacio para la recaudación fiscal debido a características propias, el trabajo pasa por mejorar las transferencias del gobierno nacional, como el FONCOMUN o FONCOR, para que funcionen como mecanismos de igualación y permitan reducir las disparidades actuales. Ello pasa por mejorar la coordinación de la agenda de los gobiernos locales y regionales y la del gobierno nacional.



Evaluar el actual sistema de distribución del canon, sobrecanon y regalías mineras que reciben los gobiernos subnacionales y que ha generado una excesiva concentración de los recursos en las zonas productoras.

6. Conclusiones



6. CONCLUSIONES

Los gobiernos subnacionales cumplen un rol primordial en el desarrollo económico departamental, ya que son los responsables de proveer bienes y servicios a la población. Así, la transferencia de responsabilidad fiscal a estos gobiernos, resultado del proceso de descentralización iniciado hace dos décadas, ha permitido que, en 2021, los gobiernos locales y regionales concentren el 40% del presupuesto público total y el 63% de la inversión pública nacional. Sin embargo, su buen desempeño depende tanto del nivel de recursos con los que cuentan, así como de la gestión adecuada que le den a los mismos.

Como se ha observado, el presupuesto de los gobiernos subnacionales depende de las transferencias intergubernamentales. Por el lado de los gobiernos regionales, debido a su baja capacidad tributaria, esta dependencia es aún mayor. Así, la recaudación de estos gobiernos solo explica el 0.5% de los ingresos totales a

nivel nacional. En 2021, estas entidades se financiaron principalmente con Recursos ordinarios, que explicaron el 67% de sus ingresos, seguidos por las Operaciones de crédito (19%) y los ingresos por Canon, sobrecanon, regalías, participaciones y aduanas (9%).

Sin embargo, existe una disparidad e inequidad en la asignación de transferencias de estos niveles de gobierno, la misma que no estaría respondiendo a las necesidades de los departamentos.

En cuanto a los gobiernos locales, estos cuentan con potestades tributarias para generar ingresos propios. No obstante, su participación en la recaudación total es baja y se ha mantenido alrededor del 5% en los últimos años. A nivel departamental, existe grandes diferencias en cuanto a recaudación per cápita se refiere. Mientras que Loreto registra la menor recaudación por habitante con S/ 57 en promedio;

Moquegua y Lima recaudan S/ 613 y S/ 411, respectivamente. Esto responde a la concentración de las actividades económicas en algunos departamentos, así como a las características propias de algunos distritos.

En tanto, existe una problemática en la gestión fiscal subnacional, explicada por las grandes disparidades regionales, que termina por tener un desigual desempeño en la provisión de servicios públicos. Por ello, resulta necesario mejorar el sistema de recaudación subnacional y de transferencias intergubernamentales. Esto pasa también por mejorar la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, de manera que los ciudadanos sientan justificados el pago de sus tributos.

Panorama:
La descentralización y el
desempeño fiscal en el Perú

Finanzas públicas de
los gobiernos regionales

Finanzas públicas de
los gobiernos locales

Diagnóstico cualitativo
de las finanzas públicas
subnacionales

Propuestas de mejora

Conclusiones

REFERENCIAS:

Panorama:
La descentralización y el
desempeño fiscal en el Perú

Finanzas públicas de
los gobiernos regionales

Finanzas públicas de
los gobiernos locales

Diagnóstico cualitativo
de las finanzas públicas
subnacionales

Propuestas de mejora

Conclusiones

- BCRP, 2022. Notas de estudio - Operaciones del Sector Público No Financiero. Lima: BCRP.
- BCRP, 2022. [Estadísticas - Series anuales](#). [En línea]
- Ley N.º 27972, 2003, Ley de Orgánica de Municipalidades, s.l.: s.n.
- INEI, 2021. Perú: Estimaciones y proyecciones de población departamental, por años calendario y edad, 1995-2030. Boletín especial N° 25.
- INEI, 2020. [Sistema de información regional para la toma de decisiones](#). [En línea]
- MEF, 2021. [Consulta amigable](#). [En línea]
- MEF, 2022. [Clasificadores presupuestarios 2022](#). [En línea]
- OCDE, 2022. [Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022 – Perú](#).
- PNUD, 2019. Índice de Desarrollo Humano departamental 2019, s.l.: s,n.

