

Perú: ¿Esfuerzo o pereza fiscal en los gobiernos locales?

1999-2004

Karl Melgarejo

DGAES – MEF

Jean Paul Rabanal

Comisión de Economía
Congreso

Lima, diciembre 2006

Motivación

Evaluar si las transferencias del Gob. Central ocasionan incentivos a mejorar el esfuerzo fiscal en los gobiernos locales, considerando los diferentes tipos de transferencias que existen.

Marco teórico

El Estado cumple un conjunto de funciones:

1. Asignación
2. Distribución
3. Estabilización

Existe relativo consenso en la literatura (CEPAL 1993) que la primera función es la que se debe descentralizar.

Asignación

- Se basa en “teorema de la descentralización”.
- Bajo este enfoque, las transferencias están orientadas a suplir los costos de la provisión de los servicios públicos.

Distribución/Estabilidad

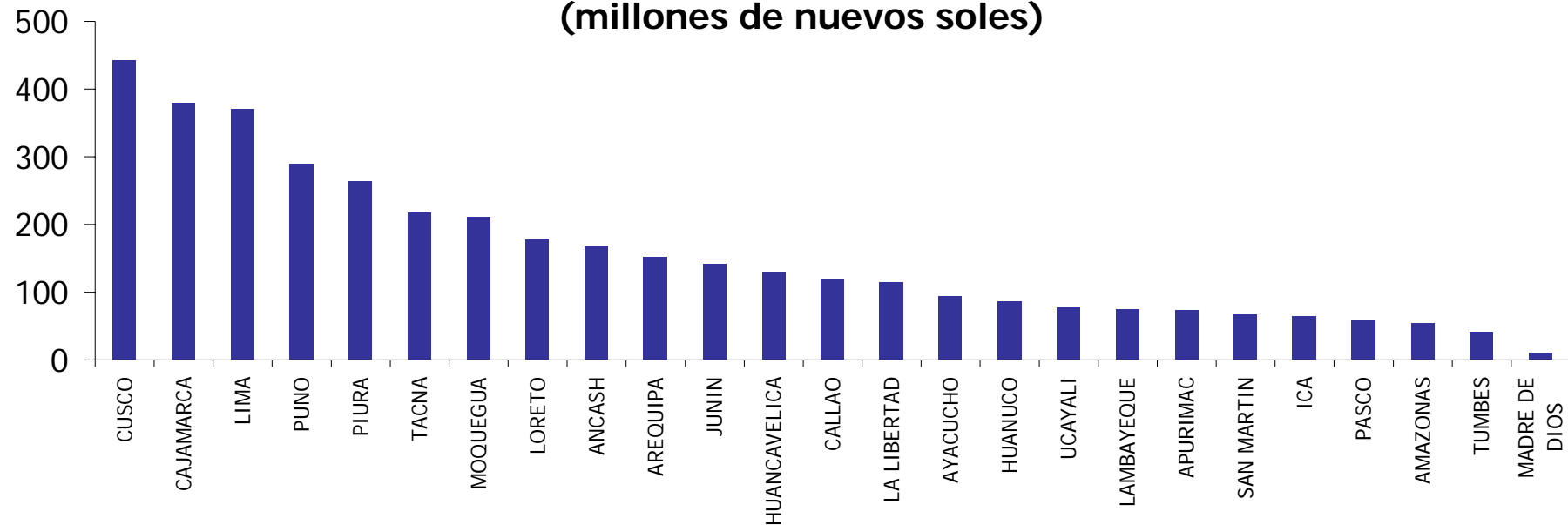
- En especial, en los países en desarrollo donde existen grandes brechas de ingresos y de calidad de vida entre las mismas regiones de un país.
- Estabilidad = Orden macroeconómico

Pero... pereza fiscal

- Las autoridades locales prefieren financiarse por medio de transferencias en lugar de ingresos recaudados en el ámbito local debido a que genera disconformidad en la ciudadanía y, por ende, mella la popularidad del gobernante local. Raich (2001)

¿Cómo se distribuye los recursos a los gobiernos locales?

GRÁFICO 1: TRANSFERENCIAS GOBIERNOS LOCALES 2006
(millones de nuevos soles)



Nota: Las transferencias incluyen Canon y Sobrecanon, Regalías, Foncomun, FOCAM y Renta de Aduanas

Fuente: MEF. Elaboración: Asesoría de la Comisión Economía

83% de las inversiones de los GL son financiadas mediante transferencias

TABLA 1: EJECUCIÓN DEL GASTO EN INVERSIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES, SEGÚN FUENTE DE FINANCIAMIENTO - AÑO 2005
(Millones de Nuevos Soles)

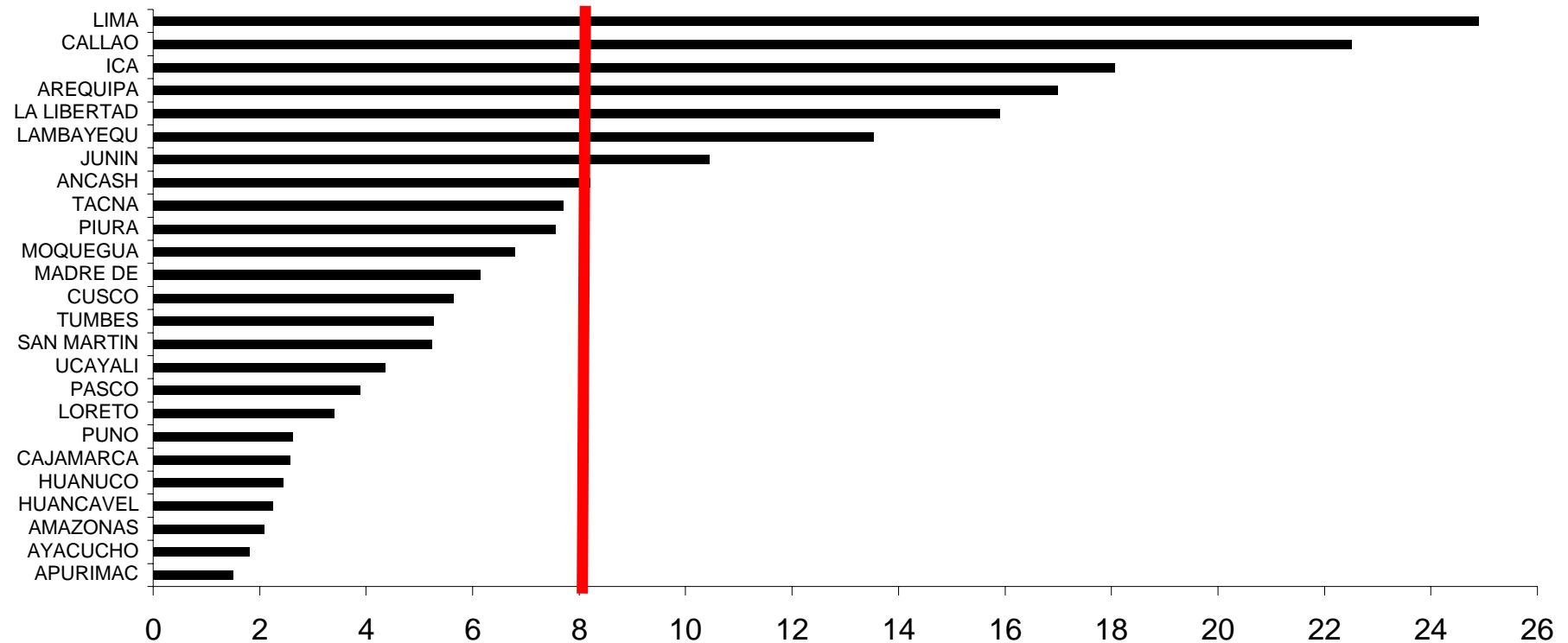
FUENTE	Presupuesto Final	Ejecución	%
CANON Y SOBRECANON	1 658	940	43.6
FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL	941	701	32.5
RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	284	135	6.3
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	217	113	5.2
OTROS IMPUESTOS MUNICIPALES	126	76	3.5
RECURSOS POR OPERAC.OFICIALES DE CREDITO INTERNO	105	75	3.5
RECURSOS ORDINARIOS PARA LOS GOBIERNOS LOCALES	104	69	3.2
RECURSOS POR OPERAC.OFICIALES DE CREDITO EXTERNO	92	5	0.2
PARTICIPACION EN RENTAS DE ADUANAS	67	41	1.9
TOTAL	3 593	2 156	100

Fuente: MEF.

Entonces, las municipalidades que perciben pocas transferencias por inversión no tienen capacidad de ejecutar obras para el bienestar de su población

Poca capacidad de generar ingresos propios...

GRÁFICO 1
INGRESOS TRIBUTARIOS COMO PORCENTAJE DEL TOTAL
(promedio anual 1999 - 2004)



Fuente: Sistema Integral de Contabilidad Nacional SICON (1999 - 2004)

Transferencias per cápita

CUADRO 1
FONCOMUN PER CÁPITA
(Nuevos Soles)

	2000	2002	2004
Huancavelica	112,4	118,2	145,8
Ayacucho	99,4	105,3	118,9
Apurímac	85,9	91,2	113,6
Puno	84,8	80,4	107,6
Cusco	84,6	80,3	107,2
Amazonas	73,3	86,1	97,4
Madre de Dios	83,5	77,5	90,6
Loreto	69,5	64,3	87,1
Pasco	78,5	75,6	83,6
Huanuco	64,3	62,6	83,2
Ucayali	55,3	50,7	80,8
Junín	61,9	64,2	80,3
Ancash	67,2	74,7	80,3
Cajamarca	61,9	61,2	75,4
Piura	65,1	60,1	74,8
San Martín	49,2	52,5	70,0
Moquegua	53,0	59,8	64,7
Tumbes	47,6	45,3	63,5
Tacna	50,1	53,6	62,3
Arequipa	50,1	55,4	61,1
Lambayeque	47,5	44,4	53,2
La libertad	43,0	42,0	48,9
Ica	41,0	41,3	48,7
Lima	31,1	29,9	33,5
Callao	30,3	27,5	30,1

Fuente: MEF, INEI

Elaboración: Propia

CUADRO 2
CANON MINERO PER CÁPITA
(Nuevos Soles)

	2000	2002	2004
Moquegua	4,6	87,4	159,5
Cajamarca	16,4	17,8	90,3
Tacna	2,1	23,5	86,7
Ancash	1,2	14,0	42,8
Puno	7,7	19,1	39,6
Pasco	23,6	5,2	16,9
Arequipa	3,8	14,5	16,5
La libertad	1,5	2,7	8,2
Ica	0,3	2,7	5,4
Huancavelica	4,0	0,4	2,4
Junín	2,2	1,6	2,2
Apurímac	0,1	0,0	2,2
Amazonas	0,4	0,0	0,8
Lima	0,2	0,4	0,8
Ayacucho	0,3	0,0	0,8
San Martín	0,0	0,1	0,2
Madre de Dios	0,0	0,0	0,2
Piura	0,0	0,0	0,0
Cusco	0,0	0,2	0,0
Huanuco	0,1	0,0	0,0
Lambayeque	0,3	0,0	0,0
Loreto	0,0	0,0	0,0
Callao	0,0	0,0	0,0
Tumbes	0,0	0,0	0,0
Ucayali	0,0	0,0	0,010

Fuente: MEF, INEI

Elaboración: Propia

Transferencias per cápita (2)

CUADRO 3
CANON PETROLERO PER CÁPITA
(Nuevos Soles)

	2000	2002	2004
Tumbes	65,2	48,2	111,9
Loreto	86,1	74,1	85,3
Ucayali	56,6	51,7	64,6
Piura	30,2	23,8	53,9
Huanuco	0,3	0,3	0,7
Amazonas	0,0	0,0	0,0
Ancash	0,0	0,0	0,0
Apurimac	0,0	0,0	0,0
Arequipa	0,0	0,0	0,0
Ayacucho	0,0	0,0	0,0
Cajamarca	0,0	0,0	0,0
Cusco	0,0	0,0	0,0
Huancavelica	0,0	0,0	0,0
Ica	0,0	0,0	0,0
Junin	0,0	0,0	0,0
La libertad	0,0	0,0	0,0
Lambayeque	0,0	0,0	0,0
Lima	0,0	0,0	0,0
Madre de dios	0,0	0,0	0,0
Moquegua	0,0	0,0	0,0
Pasco	0,0	0,0	0,0
Callao	0,0	0,0	0,0
Puno	0,0	0,0	0,0
San martin	0,0	0,0	0,0
Tacna	0,0	0,0	0,0

Fuente: MEF, INEI

Elaboración: Propia

CUADRO 4
RESTO DE CANON* PER CÁPITA
(Nuevos Soles)

	2000	2002	2004
Huancavelica	0,0	5,5	73,0
Pasco	0,0	0,4	10,7
Ancash	0,0	0,4	10,0
Junin	0,0	0,6	7,7
Callao	0,0	0,0	5,1
Lima	0,0	0,2	3,0
Arequipa	0,0	0,4	2,7
Cajamarca	0,0	0,3	2,3
Lambayeque	0,0	0,0	1,8
Loreto	0,0	0,0	1,6
Cusco	0,0	0,0	0,7
Madre de dios	0,0	1,1	0,6
Ucayali	0,0	0,2	0,6
Tacna	0,0	0,2	0,2
Tumbes	0,0	0,0	0,1
San martin	0,0	0,0	0,0
Piura	0,0	0,0	0,0
Amazonas	0,0	0,0	0,0
Huanuco	0,0	0,0	0,0
Puno	0,0	0,0	0,0
Apurimac	0,0	0,0	0,0
Moquegua	0,0	0,0	0,0
Ayacucho	0,0	0,0	0,0
Ica	0,0	0,0	0,0
La libertad	0,0	0,0	0,0

* Incluye Hidroenergético, Forestal y Pesquero

Fuente: MEF, INEI

Elaboración: Propia

Transferencias per cápita (3)

CUADRO 5
VASO DE LECHE PER CÁPITA
(Nuevos Soles)

	2000	2002	2004
Huancavelica	17.3	18.5	19.8
Apurimac	14.3	16.0	17.3
Loreto	14.4	15.3	17.3
Ayacucho	15.1	15.8	16.7
Huanuco	14.4	15.4	16.5
Cajamarca	12.7	14.3	15.2
Cusco	13.1	14.1	14.9
Pasco	13.1	14.4	14.7
Amazonas	12.6	14.4	14.6
Ucayali	12.5	13.8	14.2
Lima	14.5	14.0	13.5
San martin	12.4	12.9	13.2
Junin	12.2	12.6	13.1
Piura	12.2	12.7	13.1
Puno	11.5	12.7	13.0
Madre de dios	11.2	12.5	12.5
Ancash	10.9	11.1	11.8
Tumbes	10.6	10.4	10.2
La libertad	9.7	9.6	9.9
Lambayeque	9.2	9.3	9.5
Arequipa	9.3	9.2	9.1
Callao	9.4	9.1	8.9
Moquegua	9.3	9.0	8.7
Ica	8.4	8.3	8.1
Tacna	7.4	7.1	6.8

Fuente: MEF, INEI
Elaboración: Propia

CUADRO 6
RENTA DE ADUANAS PER CÁPITA
(Nuevos Soles)

	2000	2002	2004
Callao	0.0	33.2	96.0
Tacna	21.0	18.4	14.0
Moquegua	18.7	12.1	13.3
Arequipa	4.4	4.6	4.3
Piura	4.5	3.1	2.6
Ica	1.3	2.2	2.1
Tumbes	2.0	1.5	1.4
La libertad	1.2	1.0	1.2
Puno	0.3	0.4	0.9
Loreto	0.5	1.3	0.5
Ancash	0.4	0.4	0.4
Madre de dios	0.3	0.2	0.1
Lima	0.0	0.0	0.0
Ucayali	0.0	0.0	0.0
Cusco	0.0	0.0	0.0
San martin	0.0	0.0	0.0
Lambayeque	0.0	0.0	0.0
Amazonas	0.0	0.0	0.0
Apurimac	0.0	0.0	0.0
Ayacucho	0.0	0.0	0.0
Cajamarca	0.0	0.0	0.0
Huancavelica	0.0	0.0	0.0
Huanuco	0.0	0.0	0.0
Junin	0.0	0.0	0.0
Pasco	0.0	0.0	0.0

Fuente: MEF, INEI
Elaboración: Propia

Modelo

$$IP_{it} = \alpha + \beta_1 Transf_{it} + \beta_2 VABnopr_{it} + \beta_3 DM * Transf_{it} + \beta_4 DP * Transf_{it} + \varepsilon_{it}$$

$$\varepsilon_{it} = \eta_i + \mu_{it} \quad \mu_{it} \sim iid(0, \sigma_\mu^2) \quad i = 1, \dots, 1106 \quad t = 1999, \dots, 2004$$

Tabla 1: Resultados

<i>Variable dependiente: Ingresos propios</i>		
<i>Método</i>	<i>Efectos Fijos ¹</i>	<i>Efectos Aleatorios ²</i>
Variables	Coefficiente	Coefficiente
Constante (α)	0,114 (4,15)	0,114 (4,15)
Transf	0,121 (11,79)	0,122 (11,87)
VABnopr	0,026 (6,29)	0,027 (6,29)
DP*Transf	-0,118 (-4,38)	-0,119 (-4,38)
DM*Transf	-0,079 (-6,28)	-0,079 (-6,28)
Correlación ³	0,01	0 ⁴

Recomendaciones de política

- Es necesaria la adopción de una visión más amplia en la distribución de transferencias.
- No seguir “premiando” a los que cuentan con recursos naturales extraíbles.

Por ejemplo, “Ley que autoriza la emisión de documentos cancelatorios para el pago del IGV que grave las obras de saneamiento, pavimentación de pistas y veredas y electrificación que realicen las municipalidades distritales”

Perú: ¿Esfuerzo o pereza fiscal en los gobiernos locales?

1999-2004

Karl Melgarejo

DGAES – MEF

Jean Paul Rabanal

Comisión de Economía
Congreso

Lima, diciembre 2006