

Perú: ¿Esfuerzo o pereza fiscal en los gobiernos locales? 1999-2004

Karl Melgarejo
Jean Paul Rabanal[†]

Marzo 2006

Resumen

Las transferencias del Gobierno Central hacia los gobiernos locales son una importante fuente de financiamiento para las funciones que cumplen los municipios. En este sentido, el presente trabajo evalúa los incentivos hacia un mayor esfuerzo fiscal dadas las transferencias otorgadas. Los resultados muestran que efectivamente las transferencias son una importante herramienta para mejorar la capacidad de recaudación de los gobiernos locales para el período 1999-2004; sin embargo, se encuentran diferentes resultados si se analiza los distintos tipos de transferencias. En especial, los gobiernos locales que perciben transferencias por la extracción de los recursos naturales mineros y petroleros son lo que muestran cierta pereza fiscal en la recaudación de sus ingresos propios.

Abstract

The transfers of the Central Government to the subnational governments are an important source of financing of their functions. In that way, this document studies the incentives to fiscal enforcement in the presence of these intergovernmental transfers. Our results show that the Central Government transfers are an important tool for enhancing the tax collection of the subnational governments in 1999-2004, however, we find out different results if we consider the different kinds of transfers. In particular, the subnational governments that receive transfers for the extraction of natural resources related to mineral products and petroleum show some relax in the collection of their own taxes.

Clasificación JEL: H71, H73, H77

* Los autores trabajan como analistas en la Dirección General de Asuntos Económicos (DGAES) del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. Quisiéramos agradecer a todos los miembros de la DGAES, en especial a Javier Kapsoli, que sin sus previos trabajos no hubiera sido posible la realización de este estudio. Como siempre, las opiniones y los errores son de entera responsabilidad de los autores y no de la institución a la que pertenecen.

I. Introducción

Desde el año 2003, el Perú experimenta un proceso de descentralización que representa una de las reformas estructurales más importantes del Estado peruano. Este proceso abarca el traslado de un conjunto de funciones desde el Gobierno Central a los gobiernos regionales y locales, y se lleva a cabo bajo ciertos principios básicos como subsidiariedad, irreversibilidad, neutralidad fiscal y de gradualidad en el proceso¹.

Si bien la descentralización implica varias perspectivas, como la política, en este trabajo nos centraremos en la descentralización fiscal. En este sentido, el Marco Macroeconómico Multianual 2006-2008 señala: “*El gran desafío de la descentralización fiscal en el país consiste en asignar de manera eficiente recursos fiscales escasos y, en simultáneo, disminuir la desigualdad horizontal en lo concerniente a las capacidades fiscales de los gobiernos regionales y locales*”.

Efectivamente, en el Perú existe una gran concentración de la actividad económica en la capital, como consecuencia de fenómenos que datan desde los inicios de la época republicana y que se ha mantenido en el transcurso de los años. Por ejemplo, la participación de Lima y Callao sobre el Valor Agregado Bruto nacional se ha mantenido constante alrededor de 50% en el período 1970-2004². En relación a ello, los ingresos que reciben las autoridades locales en las regiones diferentes a las provincias de Lima y Callao relacionados a la dinámica de su localidad son exangües y, por ende, la capacidad de cumplir sus funciones se ven limitadas.

En ese sentido, las transferencias que reciben los gobiernos locales desde el Gobierno Central son vitales para su funcionamiento. Entonces, para los hacedores de política es importante saber si dichas transferencias están ayudando a generar mayores capacidades en la región o, de lo contrario, perjudican la eficiencia en la asignación de los recursos escasos. En nuestro estudio, evaluaremos si dichas transferencias ocasionan incentivos a mejorar el esfuerzo fiscal en los gobiernos locales, considerando los diferentes tipos de transferencias que existen.

El siguiente trabajo se dividirá en seis secciones. La primera corresponde a la introducción. En la siguiente se revisará el marco teórico relacionado a las transferencias intergubernamentales. En la tercera sección se definen los tipos de ingresos que presentan los gobiernos locales. En la cuarta y quinta sección se presenta la metodología a utilizar y los resultados, respectivamente. Luego, en la sexta sección se muestran las conclusiones y las recomendaciones.

¹ De acuerdo con la Ley N° 27680 “Ley de bases de la descentralización”.

² Gonzáles de Olarte (2003) describe diferentes factores que explican la centralización: geográfica, económica, política y cultural.

II. Marco teórico

El Estado cumple un conjunto de funciones, las cuales se dividen en: (i) asignación; (ii) distribución y (iii) estabilización. Existe relativo consenso en la literatura (ver CEPAL 1993) que la primera función es la que se debe descentralizar y, por lo tanto, las transferencias del Gobierno Central hacia los gobiernos subnacionales (en nuestro caso locales y regionales) deben estar orientadas a este fin.

La descentralización de la función de asignación del Estado se basa en el “teorema de la descentralización”. En este sentido, Oates (1976) señala que “...para un bien público —cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los gobiernos locales— será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los respectivos gobiernos locales provean los niveles de producto pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones”. Bajo este enfoque, las transferencias están orientadas a suplir los costos de la provisión de los servicios públicos por parte de las entidades subnacionales, para alcanzar un mayor bienestar en la sociedad.

Otro de los aspectos relacionados donde las transferencias son favorables a la función de asignación del Estado es cuando existen altas externalidades en la provisión de los servicios públicos. Así, Bahl (2000) destaca que dejando a la libre decisión de los gobiernos locales el gasto en algunos servicios, ello puede ocasionar un menor gasto en dichos servicios, pues existen altas externalidades externas. En estos casos, especialmente en educación y salud, la teoría menciona que las transferencias promueven un mayor gasto en dichos servicios.

Por otro lado, las transferencias también son importantes herramientas para la función distributiva del Estado. Ello es de especial interés en los países en desarrollo donde existen grandes brechas de ingresos y de calidad de vida entre las mismas regiones de un país. Las regiones urbanas con mayores ingresos tendrán una mayor facilidad en recolectar ingresos a diferencia de las regiones rurales, relacionadas a zonas más pobres, lo que amplía más la brecha entre ambas regiones. Por este motivo, las transferencias del Gobierno Central servirían para homogeneizar los ingresos entre las regiones.

La tercera función del Estado es la de garantizar la estabilidad. Si bien, por el término estabilidad se puede entender diferentes conceptos, como de seguridad social, entre otros, la literatura menciona el rol de Estado en el mantenimiento del orden macroeconómico. En relación a ello, el Gobierno Central es quien deberá mantener el control del gasto público, otorgando limitada capacidad de gestión presupuestal a los gobiernos locales.

Hasta el momento sólo hemos señalado el rol de las transferencias en las funciones del Estado. Sin embargo, también puede darse el caso que el diseño o la implementación de las transferencias no cumplan con el objetivo deseado, generando deficiencias en el manejo de los recursos públicos o en el bienestar de la sociedad. Tal es el caso de la llamada pereza fiscal. Raich (2001) menciona que 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.

En este sentido, el presente estudio tiene como objetivo estudiar la relación entre las transferencias del Gobierno central sobre los ingresos recaudados por los gobiernos locales. Una relación positiva nos indicaría que dichas transferencias son importantes complementos de los

ingresos propios al ser utilizados para mejorar la capacidad administrativa de la comuna o ejecutar obras y servicios públicos que generen mayor ingresos fiscales en el corto y mediano plazo.

En Perú se han realizados pocos trabajos al respecto, mostrando disímiles resultados. Alvarado et. al. (2003) encuentran mediante la estimación de una ecuación de ingresos propios con datos de corte transversal para el año 2000 que las transferencias presentan un efecto sustitución en los ingresos propios importante, pero decreciente³.

Por otro lado, Aguilar y Morales (2005) utilizan una base de datos panel para los gobiernos locales para el período 1998-2002 y encuentran que las transferencias promueven un mayor esfuerzo fiscal en promedio —aunque con resultados diferenciados entre departamentos— mediante la estimación de una ecuación de ingresos propios en función del PBI regional, las transferencias, los recursos provenientes de operaciones de crédito y donaciones recibidas⁴.

³ En su estimación, además, consideran variables de control como nivel de urbanidad, tamaño poblacional, pobreza, región geográfica, entre los principales.

⁴ Además, estiman varias especificaciones considerando el PIB o VAB no primario regional y la variable de transferencias con o sin los recursos provenientes del programa social Vaso de Leche (VdL). Los resultados de sus estimaciones muestran un signo positivo en el coeficiente de la variable transferencias para todas las especificaciones. Además, la dinámica regional muestra un alto impacto en la recaudación fiscal, más aún cuando está relacionado a los sectores no primarios, pero no encuentra una relación consistente entre los recursos provenientes de operaciones de crédito. Creemos que la incorporación de esta última variable en el estudio podría generar distorsiones en sus resultados, por lo que, como se verá más adelante, no la consideramos en nuestro estudio.

III. Ingresos de los gobiernos locales

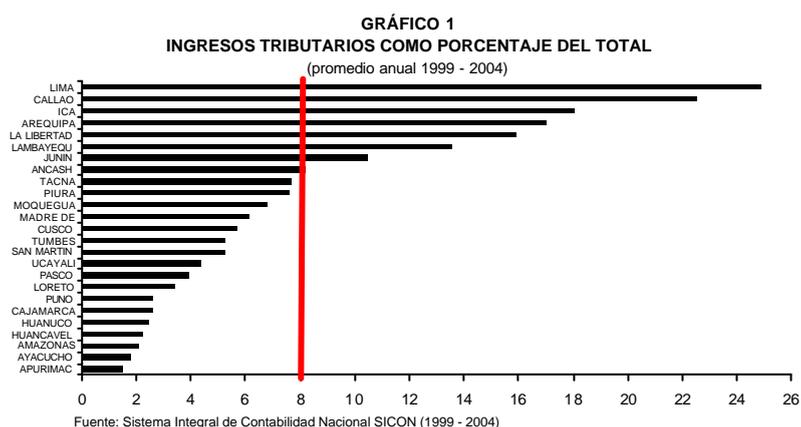
Los ingresos de los gobiernos locales se dividen en ingresos corrientes y de capital según la clasificación económica utilizada internacionalmente. Dentro de los ingresos corrientes, se encuentran los ingresos tributarios, no tributarios y las transferencias corrientes.

Las transferencias corrientes incluyen al Fondo de Compensación Municipal, Renta de Aduanas, las relacionadas a la explotación de recursos naturales (Canon y Sobrecanon petrolero, Canon Minero, Derechos de Vigencia, Canon Gasífero, Canon Hidroenergético, Canon Pesquero, Canon Forestal, Regalías Mineras). Además, se encuentran las transferencias de recursos ordinarios para los gobiernos locales, entre las cuales la principal es el programa Vaso de Leche, y otro tipo de transferencias, como las donaciones corrientes.

Por otro lado, los ingresos de capital incluyen tanto las transferencias de capital desde cualquier otra entidad privada o pública y los ingresos provenientes de los activos de capital. Básicamente las transferencias de capital corresponden a transferencias a los gobiernos locales desde el Gobierno Central referidos a proyectos de inversión y a otras donaciones de capital ya sean provenientes del interior del país o del exterior.

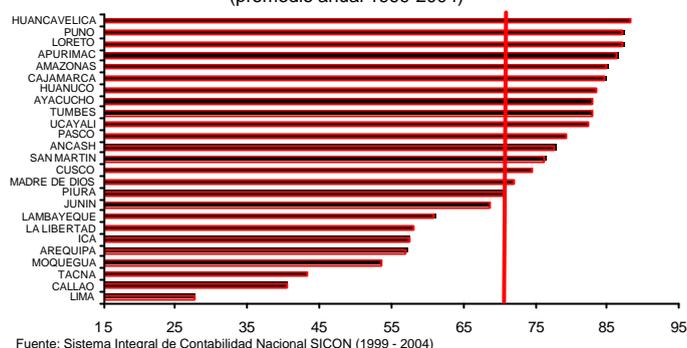
En este documento, los ingresos tributarios, no tributarios y los ingresos provenientes de la venta de activos de capital formarán parte de lo que llamaremos ingresos propios del Gobierno Local. Por otro lado, para evitar confusiones con los términos fiscales, cuando se mencione la palabra transferencias en todo el texto, nos referiremos a la suma de las transferencias corrientes y de capital.

Los ingresos tributarios que sirven para financiar las funciones de los gobiernos locales son en el mejor de los casos, para Lima y Callao, cerca a 25% de los ingresos totales para el promedio anual 1999-2004. Si consideramos el promedio de la muestra trabajada esta cifra es 8,0%, lo que muestra la escasa capacidad de recaudar sus propios impuestos en el ámbito local.



El otro lado de la moneda es el elevado porcentaje de las transferencias dentro del total de ingresos. Lima es la que depende menos de dichas transferencias (26%), mientras que para Huancavelica, Puno, Loreto y Apurímac representan más del 85% de sus ingresos totales.

GRÁFICO 2
TRANSFERENCIAS COMO % DE LOS INGRESOS TOTALES
 (promedio anual 1999-2004)



La transferencia que representa una importante fuente de ingresos para todos los gobiernos locales es el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN). En líneas generales, representa dos puntos porcentuales de los diecinueve que se paga por impuestos al valor agregado y se distribuye considerando la población —otorgando mayor peso a las zonas rurales de cada región— y variables de pobreza, como las NBI⁵.

Como se puede observar en el cuadro 1, las regiones más pobres y con mayor población rural son las mayores beneficiarias del FONCOMUN. Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Puno, Cusco recibieron S/.146, S/.119, S/.114, S/.108 y S/.117 por persona respectivamente en 2004. Es importante destacar que todas las regiones recibieron una mayor transferencia por FONCOMUN por persona si se compara las cifras en el período 2000-2004.

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 | 0,0 |

Fuente: MEF, INEI
 Elaboración: Propia

⁵ Ver el anexo 1 para un mayor detalle de la composición y los criterios de asignación del FONCOMUN.

Con respecto a las transferencias relacionadas a la extracción de recursos naturales, los más importantes son el Canon Petrolero y el Canon Minero. En los últimos años, debido a la mayor inversión en este sector y al favorable entorno externo, que favoreció los precios internacionales de los minerales, el Canon Minero se ha posicionado como el tipo de Canon que más recursos ha distribuido a las regiones del Perú⁶.

Principalmente las regiones receptoras del Canon Minero (ver cuadro 2) son Moquegua, al recibir S/156 por persona en 2004, Cajamarca (S/.90), Tacna (S/.87), Ancash (S/.43) y Puno (S/.40). Nótese que varias regiones (Piura, Cusco, Huanuco, Lambayeque, Loreto, Callao, Tumbes y Ucayali) reciben escasas transferencias por este concepto debido a que se extrae poco o nada del recurso natural minero en dichas regiones.

Por otro lado, las únicas regiones beneficiadas por el Canon y Sobrecanon Petrolero son Tumbes, Loreto, Ucayali, Piura y Huanuco. Las primeras cuatro reciben importantes transferencias por estos recursos, siendo Tumbes la región más beneficiada en términos per cápita (S/. 112). Una diferencia que cabe resaltar es que, a comparación del resto de Canon, el petrolero se calcula sobre los recursos extraídos y no bajo las utilidades obtenidas por las empresas extractoras de recursos naturales, por lo que se observa una menor volatilidad en dicha transferencia.

Por último, hemos agrupado al resto de Canon (Hidroenergético, Forestal y Pesquero) pues de forma independiente son de menor cuantía con respecto a las anteriores transferencias señaladas. En este caso, Huancavelica es la región que percibe una mayor transferencia per cápita (S/.73) básicamente por los recursos hidroenergéticos que cuenta. Luego, Pasco (S/.11), Ancash (S/.10), y Junín (S/.8) son las regiones más favorecidas.

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 |
| Apurímac | 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 |
| Junín | 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 Martín | 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 |
| Junín | 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 Martín | 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 |
| Apurímac | 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

⁶ Ver el anexo 2 para un mayor detalle de la composición y los criterios de asignación del Canon.

Adicionalmente, una de las más importantes transferencias que realiza el Gobierno Central a los gobiernos locales es el relacionado al Programa de Vaso de Leche. Estas transferencias son una de las más antiguas y consiste en entregar desayuno a los niños, especialmente⁷. Como se observa, las regiones más favorecidas son Huancavelica (S/.20 por persona), Apurímac (S/-.17), Loreto (S/-.17), Ayacucho (S/-.17) y Huanuco (S/-.17). Es importante destacar la relativa estabilidad de los montos distribuidos en el periodo analizado

Por su parte, la Renta de Aduanas son recursos que provienen de las zonas aduaneras —aéreas, fluviales, lacustres, marítimas, postales y terrestres⁸. Son pocas las regiones que se ven altamente favorecidas por dichas transferencias, tales son los casos de Callao (S/-.96 per cápita para 2004), Tacna (S/-.14) y Moquegua (S/-.13).

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

Al describir la importancia de cada una de las transferencias en las regiones, en la siguiente sección pasamos a describir la metodología empleada y la base de datos utilizada para calcular el impacto de las transferencias en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales en el período 1999-2004.

⁷ Ver el anexo 3 para un mayor detalle de la composición y los criterios de asignación del Vaso de Leche.

⁸ Ver el anexo 4 para un mayor detalle de la composición y los criterios de asignación de la Renta de Aduanas.

IV. Metodología

Para evaluar el impacto de las transferencias en el esfuerzo fiscal, se trabajó una regresión lineal para datos de panel balanceado para los años 1999-2004; es decir, se utilizó un mismo número de gobiernos locales que contaban con información completa para el rango de años mencionado.

Una de las ventajas del análisis de datos de panel es que permite el estudio de los efectos de las variables explicativas en el tiempo y entre una gran cantidad de unidades individuales —en este caso gobiernos locales— incrementando los grados de libertad presentes en el modelo. Así mismo, permite el control de la heterogeneidad individual no observable presente en todo tipo de estudio de unidades individuales, evitando la posibilidad de obtener una estimación sesgada e ineficiente.

La regresión incluye como variable dependiente una medida del esfuerzo fiscal —los ingresos propios recaudados— en función de las transferencias que reciben los gobiernos locales, principalmente desde el Gobierno Central. La hipótesis del trabajo es que la política de transferencias ha ocasionado un mayor esfuerzo fiscal en los gobiernos locales, aunque de forma heterogénea en las regiones.

Además, se incluyó el VAB no primario departamental como variable explicativa y no el PBI departamental debido a la posible correlación de esta última variable con las transferencias que reciben los gobiernos locales, ya que éstas dependen positivamente del sector primario de la economía; por ejemplo, las transferencias por concepto de Canon Minero, Petrolero y Pesquero son mayores en las zonas con actividad minera, petrolera y pesquera respectivamente.

Asimismo, se consideraron variables dicotómicas multiplicativas para distinguir a los gobiernos locales que son beneficiados con el Canon Minero y Petrolero, que tal como se mostró en la sección anterior, son los de mayor cuantía y están dirigidos a un grupo específico de gobiernos locales. Por último, cabe señalar que la variable que estaría recogiendo el efecto individual no observable —heterogeneidad individual— sería la capacidad de recaudación inherente a cada uno de los gobiernos locales en estudio. Como se mencionó anteriormente, la naturaleza de dicha variable determina el modelo final a elegir.

El modelo ha sido trabajado en términos reales y per cápita. Una de las principales razones para trabajar el modelo en términos per cápita es la alta relación entre la variable transferencias con la población, debido a que gran parte de las transferencias son distribuidas considerando el tamaño poblacional donde se encuentra el gobierno local.

De este modo, el modelo estimado es el siguiente:

$$IP_{it} = \mathbf{a} + \mathbf{b}_1 Transf_{it} + \mathbf{b}_2 VABnopr_{it} + \mathbf{b}_3 DM * Transf_{it} + \mathbf{b}_4 DP * Transf_{it} + \mathbf{e}_{it}$$

$$\mathbf{e}_{it} = \mathbf{h}_i + \mathbf{m}_{it} \text{ donde } \mathbf{m}_{it} \square iid(0, \mathbf{s}_m^2)$$

$$i = 1, \dots, 1106 \quad ; \quad t = 1999, \dots, 2004$$

Donde el subíndice “i” indica el i-ésimo gobierno local —municipalidad provincial o distrital— y el subíndice “t” indica el año correspondiente. Las variables utilizadas son:

| | |
|-----------|--|
| IP | = Ingresos propios reales per cápita |
| $Transf$ | = Transferencias reales per cápita |
| $VABnopr$ | = Valor Agregado Bruto no primario en Nuevos Soles de 1994 |
| DM | = Variable dicotómica que toma el valor de 1 para las principales regiones que reciben Canon Minero (Moquegua, Cajamarca, Tacna, Ancash y Puno). |
| DP | = Variable dicotómica que toma el valor de 1 para las principales regiones que reciben Canon Petrolero (Tumbes, Piura, Loreto y Ucayali). |
| h_i | = Capacidad de recaudación (efecto individual no observable) |
| m_i | = Perturbación aleatoria |

Los datos utilizados para la estimación correspondientes a los ingresos de los gobiernos locales provienen del Sistema Integral de Contabilidad Nacional (SICON) desde el año 1999 hasta 2004. Por su parte, los datos de transferencias del Gobierno Central se obtuvieron de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (MEF). Para el cálculo de las variables en términos reales, se utilizó el Índice de Precios del Consumidor de cada región del Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI). Asimismo, la población y el VAP no primario regional provienen del INEI. Sin embargo, en el caso del VAB no primario regional 2003-2004 se utilizó las estimaciones de la Dirección General de Asuntos Económicos (DGAES) del MEF.

El total de gobiernos locales utilizados en nuestro estudio son 1 106, los que representan poco más del 60% del total, haciendo un conjunto de 6 636 observaciones. En la siguiente sección se muestran los resultados de nuestras estimaciones.

V. Resultados

El modelo fue estimado tanto por efectos fijos como por efectos aleatorios y se realizó la prueba de Hausman para evaluar el modelo más conveniente. La tabla 1 muestra los resultados estimados.

Tabla 1: Resultados

| <i>Variable dependiente: Ingresos propios</i> | | |
|---|-----------------------------------|--|
| Método | <i>Efectos Fijos</i> ¹ | <i>Efectos Aleatorios</i> ² |
| Variables | Coefficiente | Coefficiente |
| Constante (a) | 0,114 (4,15) | 0,114 (4,15) |
| Transf | 0,121 (11,79) | 0,122 (11,87) |
| VABnoprím | 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 |

Fuente: Propia

1: Entre paréntesis se incluye el estadístico t.

2: Entre paréntesis se incluye el estadístico z.

3: Correlación entre el efecto individual no observable y las variables explicativas.

4: Supuesto.

Nota: Todos los valores son significativos al 5%.

Tabla 2: Prueba de Hausman

| Probabilidad | |
|--|-------|
| <i>H₀: El modelo es de efectos aleatorios</i> | 0,818 |

Fuente: Propia

Los resultados de la tabla 1 muestran que los valores de los coeficientes asociados a cada una de las variables explicativas en los dos modelos, efectos fijos y aleatorios, son similares y muy significativos. Sin embargo, el modelo que proporciona una estimación insesgada y eficiente es el de efectos aleatorios tal y como nos señala la prueba de Hausman expuesta en la tabla 2. La hipótesis nula no puede ser rechazada a un nivel de significancia del 5%.

Como se observa en la tabla 1, los resultados que se derivan del modelo de efectos aleatorios muestran que en conjunto las transferencias tienen un efecto positivo en la recaudación de los ingresos propios. Por cada nuevo sol adicional de transferencias recibidas al año, los ingresos propios aumentan en 0,122 nuevos soles. Esto sugiere una complementariedad en la creación de capacidades para la recaudación local, que se puede explicar tanto en la mejora de la gestión local o la implementación de obras de infraestructura adecuadas gracias a las transferencias recibidas.

Sin embargo, no todas las localidades reciben el mismo tipo y monto de transferencias, por lo que se diferenciaron los casos del Canon Minero y Petrolero. Como se aprecia, el esfuerzo fiscal disminuye en los casos que los gobiernos reciben dichas transferencias. Según los coeficientes estimados, el Canon Petrolero (-0,119) es el que perjudica más al esfuerzo fiscal en comparación del Canon Minero (-0,079).

De esta manera, el efecto de las transferencias sobre los ingresos propios sería menor en aquellos departamentos que reciben transferencias por concepto de Canon Petrolero y Minero; los coeficientes netos⁹ señalan que por cada aumento de un nuevo sol en las transferencias totales, los ingresos propios aumentan 0,043 nuevos soles en las regiones que reciben mayores transferencias por Canon Minero y tan solo 0,003 Nuevos Soles en el caso de los departamentos que reciben mayores transferencias por Canon Petrolero.

Por otro lado, la dinámica de la actividad no primaria regional posee un impacto positivo y significativo en la capacidad de recaudación local, pero en menor magnitud que las transferencias. Por cada nuevo sol adicional en el VAB no primario, los ingresos propios aumentan en 0,027 nuevos soles.

Por su parte, en el caso de la estimación por efectos fijos, se muestra una correlación positiva entre la variable individual no observable —capacidad recaudadora— y las variables explicativas, lo cual reflejaría que la capacidad recaudadora estaría siendo influenciada positivamente por las transferencias y el nivel de actividad. Sin embargo, al escoger el modelo de efectos aleatorios como modelo definitivo, asumimos que esta relación no existe.

⁹ Los coeficientes netos se obtienen de la suma del coeficiente de las transferencias totales con cada uno de los coeficientes asociados a las variables dicotómicas multiplicativas.

VI. Conclusiones y recomendaciones

Los resultados que se obtienen en el presente trabajo sugieren la existencia de un efecto positivo de las transferencias del Gobierno Central sobre los ingresos recaudados por los gobiernos locales. Entonces, podría afirmarse que las transferencias estarían favoreciendo la gestión administrativa local o la promoción de proyectos de inversión que generen rentas a las autoridades locales. Sin embargo, este efecto positivo es heterogéneo. En nuestro estudio, diferenciamos las transferencias correspondientes del Canon Minero y Petrolero ya que favorecen a un grupo de gobiernos locales donde se encuentra ubicado el recurso natural respectivo.

De este modo encontramos que el impacto de las transferencias en la capacidad de recaudación local es menor en aquellos gobiernos que perciben el Canon Minero y Petrolero. Especialmente, este último es el que genera mayores perjuicios en los incentivos de esfuerzo fiscal de las autoridades locales, lo que ocasiona ineficiencias en la gestión pública tanto en el ámbito del Gobierno Central como local. Para aminorar estas ineficiencias, es necesaria la adopción de una visión más amplia en la distribución de transferencias por parte del Gobierno Central. Así, se podría identificar las regiones que se ven más favorecidas por contar con recursos naturales y que reciben un exceso de recursos en desmedro de otras localidades donde no se encuentran dichos recursos naturales. Este cambio de visión es necesario dada la nueva coyuntura de descentralización fiscal que se está llevando a cabo en nuestro país.

Por otro lado, también sería importante analizar en qué se gasta los recursos distribuidos desde el Gobierno Central. Si bien algunas transferencias tiene un objetivo específico como el canon para obras de infraestructura o el Vaso de Leche, es necesario un análisis más detallado del tipo de gastos que ejecuta el gobierno local y su evolución en el tiempo. Además, recientemente se muestra preocupación por parte de las autoridades del Gobierno Central por la falta de ejecución del gasto de los gobiernos locales, lo que al final puede ser una ventaja para eliminar la procicidad del gasto público. Sin lugar a dudas, este tema se encuentra dentro de nuestra agenda de investigación para un futuro estudio.

VII. Bibliografía

Aguilar, Giovanna y Rosa Morales (2005), "Las transferencias intergubernamentales, el esfuerzo fiscal y el nivel de actividad". Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Alvarado, Betty, Brenda Rivera, Janet Porras y Allan Vigil (2003), "Transferencias intergubernamentales en las finanzas públicas municipales" Documento de Trabajo N° 60. Lima: Universidad del Pacífico. Consorcio de Investigación Económica y Social. USAID.

Bahl, Roy (2000), "Intergovernmental transfers in developing and transition countries" Washington DC: World Bank.

Baltagi, Badi (2005), "Econometric Analysis of Panel Data". Tercera Edición. John Wiley & Sons.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (1993), "Descentralización fiscal: Marco Conceptual". Serie Política Fiscal N°44. Santiago de Chile: CEPAL.

Greene, William (2003), "Econometric Analysis" Quinta Edición. Nueva Jersey: Prentice Hall.

Gonzales de Olarte, Efraín (2003), "Descentralización para el desarrollo humano en el Perú" Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Ministerio de Economía y Finanzas (2003), "Marco Macroeconómico Multianual 2006-2008". Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

http://www.mef.gob.pe/propuesta/ESPEC/marco_macro.php

Oates, Wallace (1976), "Fiscal Federalism" Nueva York: Harcourt Brace Janovith.

Raich, Uri (2001), "Impacts of expenditure decentralization on Mexican local governments" Documento de Trabajo. DTAP-102. México D.F. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.-CIDE.

VIII. Anexos

ANEXO 1: FONCOMUN

El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) fue establecido en la Constitución Política del Perú con el objetivo de promover la inversión en las diferentes municipalidades del país, con un criterio redistributivo en favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del país.

Base Legal

- Constitución Política del País: Artículo 193, Inciso 4; que establece el FONCOMUN
- Decreto Legislativo N° 776 -Ley de Tributación Municipal-: Artículos 76 al 79 y 81 al 89; que regulan el FONCOMUN
- Decreto Supremo N° 06-94-EF; que fija los criterios de asignación del FONCOMUN
- Ley 27298; que fija una asignación adicional mensual para los municipios que reciben menos de S/. 25 000 por FONCOMUN.
- Ley N° 27616 que establece el FONCOMUN mínimo en 8 UIT's

Composición

El FONCOMUN se compone de la recaudación obtenida de los siguientes tributos:

| | Impuesto | Promedio |
|----|--|-----------------|
| a. | Impuesto de Promoción Municipal (IPM) | 92,9 % |
| b. | Impuesto al Rodaje | 7,1 % |
| c. | Impuesto a las Embarcaciones de Recreo | 0,1 % |
| d. | 25% del Impuesto a las Apuestas | 0,0 % |

Criterios de Asignación

III.1. Proceso de elaboración de los índices de distribución

Paso 1: Del índice provincial

Se construye un índice provincial para las 194 provincias del país, considerando dos factores en cada una de ellas: Población total y Tasa de mortalidad infantil.

Paso 2: De los índices de los distritos y de las capitales provinciales

Obtenido el índice provincial, en cada provincia se construyen los índices para todas sus municipalidades distritales de acuerdo con el siguiente procedimiento:

- a. Se asigna el 20% del índice provincial a la municipalidad provincial.
- b. Se distribuye el 80% restante entre todos los municipios distritales de la provincia, incluida la municipalidad provincial (que participa en este rubro como un distrito más), considerando:

b.1 Para los municipios de las provincias de Lima y Callao, los siguientes criterios que buscan favorecer a la zona que presenta mayores necesidades básicas insatisfechas:

- Población.
- Tasa de analfabetismo en personas mayores de 15 años.
- Hogares que se caracterizan por tener al menos un niño que no asiste a la escuela.
- Hogares sin agua dentro de la vivienda.
- Hogares sin desagüe dentro de la vivienda.
- Hogares sin alumbrado eléctrico
- Hogares con vivienda improvisada.
- Hogares con 3 o más personas por dormitorio.

b.2 Para los municipios del resto de provincias del país, los siguientes criterios que buscan favorecer a las zonas rurales:

- Población rural (multiplicada por 2).
- Población urbana (multiplicada por 1).

c. El índice del municipio capital resulta de sumar **b** asignado en el literal "a" y lo que le corresponde del literal "b". Los índices de los distritos resultan del literal "b". En cada provincia la suma de los índices obtenidos en el "Paso 2" debe ser igual al índice provincial obtenido en el "Paso 1".

III.2. La asignación mensual del FONCOMUN y los montos mínimos

Paso 3: De la Asignación mensual

Obtenidos los índices de los 1829 municipios del país, se procede a multiplicarlos con el monto total mensual del FONCOMUN (bolsa nacional), para obtener así la asignación mensual que le correspondería a cada municipio.

Paso 4: Del FONCOMUN Mínimo

Por lo dispuesto en las Leyes 27298 y 27616, actualmente ningún municipio puede recibir menos de S/. 24 800. En razón a ello, la asignación mensual que le correspondería a cada municipio tiene que ser corregida para que ninguno reciba menos de S/. 24 800.

Este proceso redistributivo en favor de los municipios más pobres, que se calcula en la misma bolsa nacional, implica reducir de manera prorrateada los recursos de aquellos municipios que superan el monto mínimo.

ANEXO 2: CANON

Los Canon existentes son el Canon Minero, Canon Hidroenergético, Canon Gasífero, Canon Pesquero, Canon Forestal y Canon y Sobre canon Petrolero. Los cinco primeros son regulados por la Ley N° 27506, la Ley N° 28077 y la Ley N° 28322; mientras que el

denominado Canon y Sobre canon Petrolero se regula por una legislación especial para departamento.

Definición

- El Canon Minero es la participación de la que gozan los Gobiernos Locales y Regionales sobre los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación de recursos minerales, metálicos y no metálicos.
- El Canon Hidroenergético es la participación de la que gozan los Gobiernos Regionales y Locales sobre los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la utilización del recurso hídrico en la generación de energía eléctrica.
- El Canon Gasífero es la participación que perciben las circunscripciones donde está ubicado geográficamente el recurso natural sobre los ingresos que percibe el Estado en la explotación de los gases naturales y condensados.
- El Canon Pesquero es la participación de la que gozan las circunscripciones sobre los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación de los recursos hidrobiológicos provenientes de las empresas dedicadas a la extracción comercial de pesca de mayor escala de recursos naturales hidrobiológicos de aguas marítimas y continentales, lacustre y fluviales, y de aquellas empresas que además de extraer estos recursos se encarguen de su procesamiento.
- El Canon Forestal es la participación de la que gozan las circunscripciones del pago de los derechos de aprovechamiento de los productos forestales y de fauna silvestre, así como de los permisos y autorizaciones que otorgue la autoridad competente.

Base Legal

- Ley N° 27506 (publicada 10 de julio de 2001).
- Ley N° 28077- Modificación de la Ley N° 27506 -Ley de Canon (publicada el 26 de septiembre de 2003).
- Ley N° 28322- Modificación artículos de la Ley N° 27506, Ley de Canon, modificados por la Ley N° 28077 (publicada el 10 de agosto de 2004).
- Reglamentado por D.S. N° 005-2002-EF (publicado 9 de enero de 2002).
- D.S. N° 003-2003-EF que modifica el D.S. N° 005-2002-EF- Reglamento de la Ley de Canon (publicado el 09 de enero de 2003).
- D.S. N° 115-2003-EF que modifica el D.S. N° 005-2002-EF, que aprobó el Reglamento de la Ley de Canon (publicado el 14 de agosto de 2003).
- D.S. N° 029-2004-EF que modifica el D.S. N° 005-2002-EF, mediante el cual se aprobó el Reglamento de la Ley N° 27506, Ley del Canon (publicado el 17 de febrero de 2004).
- D.S. N° 187-2004-EF que modifica el D.S. N° 005-2002-EF, mediante el cual se aprobó el Reglamento de la Ley N° 27506, Ley del Canon (publicado el 22 de diciembre de 2004).

Constitución

El Canon Minero está constituido por 50% (cincuenta por ciento) del Impuesto a la Renta que obtiene el Estado y que pagan los titulares de la actividad minera por el aprovechamiento de los recursos minerales, metálicos y no metálicos.

El Canon Hidroenergético se conforma del 50% del Impuesto a la Renta que pagan las empresas concesionarias de generación de energía eléctrica que utilicen el recurso hídrico.

El Canon Gasífero se conforma del 50% del Impuesto a la Renta, 50% de las Regalías y 50% de la participación del Estado en los Contratos de Servicios.

El Canon Pesquero está constituido por el 50% del Impuesto a la Renta y los Derechos de Pesca pagado por las empresas dedicadas a la extracción comercial de pesca de mayor escala, de recursos naturales hidrobiológicos de aguas marítimas, y continentales lacustres y fluviales.

El Canon Forestal se conforma del 50% del pago de los derechos de aprovechamiento de los productos forestales y de fauna silvestre, así como de los permisos y autorizaciones que otorgue la autoridad competente.

Área de influencia

Para efecto de la distribución de los recursos del Canon se considera como área de influencia el área territorial de los Gobiernos Locales y Regionales en cuya circunscripción se encuentre el yacimiento explotado, la central de generación de energía eléctrica, los lotes gasíferos, los lugares de desembarque de pesca de mayor escala y las concesiones o autorizaciones forestales.

Cuando los lugares donde se explota el recurso natural (definidos en el párrafo anterior) se encuentran en circunscripciones distintas, la distribución se realiza en proporción a la producción de cada unidad productiva.

En el caso que los lugares donde se explota el recurso natural se encuentren ubicados en dos o más circunscripciones vecinas, la distribución se realiza en partes iguales.

Criterios y porcentajes de distribución

La distribución del Canon es la siguiente:

- El 10% del total recaudado para los gobiernos locales de la municipalidad o municipalidades distritales donde se encuentra localizado el recurso natural.
- El 25% del total recaudado para los gobiernos locales de la provincia o provincias donde se encuentra localizado el recurso natural.
- El 40% del total recaudado para los gobiernos locales del departamento o departamentos donde se encuentra el recurso natural.
- El 25% del total recaudado para los gobiernos regionales donde se encuentra el recurso natural.

Elaboración de los Índices de Distribución

Según el marco legal señalado anteriormente, los recursos del Canon se asignan mediante índices de distribución, para cuya construcción se ha utilizado información proveniente de las siguientes fuentes oficiales:

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI):
Proyecciones de la población estimada a nivel departamental, provincial y distrital.
Indicador de pobreza vinculado a necesidades básicas insatisfechas y déficit de infraestructura según departamentos, provincias y distritos.

- Ministerio de Energía y Minas (MINEM)

Listado de empresas concesionarias de generación de energía eléctrica que utilicen el recurso hídrico.

Centrales de generación de energía hidroeléctrica, niveles de producción y su ubicación a nivel distrital, provincial y departamental.

Utilidad bruta y/o ventas netas desagregadas por actividades en el caso de empresas que realizan diversas actividades de las que se derivan más de un Canon proveniente de un monto de impuesto a la Renta único.

- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT)

Montos de Impuesto a la Renta pagados por las empresas que explotan el recurso natural.

Transferencias de los Recursos

Los recursos provenientes del Canon que se generan por recursos provenientes del Impuesto a la Renta se transfieren a los Gobiernos Regionales y Locales hasta en doce (12) cuotas mensuales consecutivas durante el período comprendido entre junio y mayo del año siguiente.

Por otro lado, los recursos del Canon Pesquero provenientes de los Derechos de Pesca se determinan semestralmente y se pagan en una sola cuota. Situación similar se presenta en el Canon Forestal. En el caso del Canon Gasífero, los índices de distribución se calculan anualmente, pero los montos son determinados y pagados mensualmente por PERUPETRO S.A.

Montos a transferir

Los montos a transferir por concepto de Canon Minero se estiman utilizando información sectorial y la información financiera de CONASEV en el caso de las empresas listadas en Bolsa y de las propias empresas; así como información sobre niveles de producción y cotizaciones de los minerales en el mercado internacional a fin de estimar los ingresos de las principales empresas.

Los montos a transferir por concepto de Canon Hidroenergético se estiman utilizando la información sectorial y la información financiera de FONAFE en el caso de las empresas generadoras del sector público y CONASEV en el caso de las empresas listadas en Bolsa. Asimismo, para años posteriores se utiliza estimaciones de crecimiento de la producción de energía eléctrica e información relevante del sector y de las empresas.

Los montos a transferir por concepto de Canon Gasífero se estiman utilizando las proyecciones de producción de este hidrocarburo en coordinación con PERUPETRO S.A., entidad encargada del pago del Canon Gasífero.

Los montos a transferir por concepto de Canon Pesquero se estiman utilizando las proyecciones del volumen extracción de productos hidrobiológicos por especie que proporciona el Viceministerio de Pesquería. En el caso del canon pesquero proveniente de los derechos de pesca, éstos están directamente relacionados con los volúmenes extraídos; mientras que en el caso del canon proveniente del impuesto a la renta, éste se deduce de las tasas de variación de los volúmenes de extracción de productos hidrobiológicos.

Los montos a transferir por concepto de Canon Forestal se estiman utilizando la información de las concesiones de explotación forestal y de fauna silvestre y los montos recaudados por departamento.

Canon y Sobrecanon Petrolero

Definición

El Canon y Sobrecanon Petrolero es directamente proporcional a la producción de petróleo, gases naturales y condensados y se paga con las regalías que se derivan de su explotación.

Base Legal

El marco legal es específico para los Departamentos de Loreto, Ucayali, Piura, Tumbes y Huanuco.

Loreto

D.L. N° 21768, modificado por Ley N° 23538
Ley N° 24300, Ley N° 26385

Ucayali

D.Ú. N° 027-98
Artículo 161°, Ley N° 23350
Ley N° 24300, Ley N° 26385

Piura

Ley N° 23630, modificada por Ley N° 27763 y Ley N° 28277

Tumbes

Ley N° 23630, modificada por Ley N° 27763 y Ley N° 28277

Puerto Inca - Huánuco

Artículo 379°, Ley N° 24977

Constitución

El Canon y Sobrecanon Petrolero está constituido por 12,5% del Valor de la Producción que obtiene el Estado por la explotación de petróleo, gases naturales y condensados en los Departamentos mencionados.

Área de Influencia

Para efecto de la distribución de los recursos del Canon se considera como área de influencia el área territorial de los departamentos de Loreto, Ucayali, Piura, Tumbes y la provincia de Puerto Inca.

Criterios y porcentajes de distribución

La distribución del Canon y Sobrecanon Petrolero es particular para cada departamento involucrado y beneficia a los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, Universidades

Nacionales, Institutos Superiores Tecnológicos y Pedagógicos Estatales (Piura y Tumbes) e Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana (Loreto y Ucayali).

Elaboración de los Índices de Distribución

Para la actualización de los índices de distribución del Canon y Sobrecanon Petrolero se utiliza información proveniente de las siguientes fuentes oficiales:

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)
Proyecciones de la población a nivel departamental, provincial y distrital.
Indicador de pobreza vinculado a necesidades básicas insatisfechas según departamentos, provincias y distritos.
Indicador de pobreza FGT2.
- Ministerio de Energía y Minas (MINEM)
Producción de hidrocarburos por departamentos, provincias y distritos.

Transferencias de los Recursos

Los recursos provenientes del Canon y Sobrecanon Petrolero se determinan mensualmente por PERUPETRO S.A.

Montos a transferir

Los montos a transferir por concepto de Canon y Sobrecanon Petrolero se estiman utilizando las proyecciones de producción de hidrocarburos en coordinación con PERUPETRO S.A., entidad encargada del pago del Canon y Sobrecanon Petrolero.

ANEXO 3: VASO DE LECHE

La transferencia a Gobiernos Locales por el Programa Vaso de Leche tiene como objetivo proveer apoyo en la alimentación, principalmente a niños entre 0 y 13 años de edad y madres gestantes.

Base Legal

- Creado mediante Ley N° 24509.
- Asignación distrital (Ley de Presupuesto-1994).
- Índices distritales (Ley de Presupuesto-1995).
- Principios explícitos a partir de la Ley N° 27470 de junio del 2001.

En el caso de Lima y El Callao, se puede aplicar la siguiente normativa:

- Ley N° 26637 (junio 1996): la asignación de recursos a Lima y El Callao no puede ser menor al año anterior (para otras provincias ya existía esta restricción previamente).
- D.U. 069-96: Lima y El Callao tienen un tratamiento diferente ya que se les asigna el mismo monto cada año.

Índices de Distribución

El índice considera la información distrital (proporcionada anualmente por el INEI) de:

- Niños entre 0-6 años.
- Madres gestantes (estimado usando tasa de natalidad bruta).

- Ancianos (65 años a más).
- Niños de 7-13 años (en Lima y El Callao desde 1991 - Ley N° 25308, en provincias desde 1998 - Ley N° 26894).
- Afectados por TBC (Ley N° 26894, Presupuesto 1999 - 2000, Ley N° 27470 del 2001).
- Índice de Pobreza.

Criterios de Asignación

Asignación General:

- Lima y El Callao tienen un presupuesto estable pues presentan los mayores niveles de atención en comparación con el resto del país.
- Ningún distrito recibe una asignación anual menor a lo recibido el año anterior.
- El carácter del Programa de Vaso de Leche es compensatorio, busca asignar los incrementos presupuestales a los distritos con menor nivel de atención.

Además, en provincias se toma en consideración:

- Asegura un nivel de atención mínimo del Programa del Vaso de Leche para los distritos que están por debajo de dicho nivel de atención mínimo.

Asignación Específica

Nivel de Atención:

- Aproxima la cobertura del Programa en cada distrito.
- Representa el porcentaje de la población objetivo (niños de 0-13 años, etc) que es posible atender con el presupuesto asignado.
- Se calcula usando un costo promedio por ración.

ANEXO 4: RENTA DE ADUANAS

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. Esta renta constituye ingreso propio de las mencionadas municipalidades.

Únicamente en el caso de la Provincia Constitucional del Callao, el Gobierno Regional del Callao y el Fondo Educativo creado con la Ley 27613 participan de las rentas recaudadas por las aduanas ubicadas en esa provincia.

Base Legal

- Ley N° 27613 - Ley de la Participación en Renta de Aduanas.
- Numeral 34.2 del Artículo 34° de la Ley 27783 -Ley de Bases de la Descentralización.

Procesos de Asignación

Las municipalidades provinciales y distritales participan sólo de lo recaudado dentro de la jurisdicción provincial respectiva.

El 2% de Renta de Aduanas se distribuye considerando los siguientes criterios:

- 40% proporcional a la población total de cada distrito.

- 10 % proporcional a la extensión territorial de cada distrito.
- 50% proporcional al número de Órganos de Gobierno Local de cada distrito.

SUNAT deposita mensualmente la Participación en Rentas de Aduanas en una cuenta especial a nombre del Banco de la Nación de acuerdo a los índices de distribución aprobados por el Ministerio de Economía y Finanzas.