

Contenido

INFORMES ESPECIALES	Descentralización Fiscal: Estudios de Política Fiscal y Derecho Financiero (Parte Final)	I-1
	El bloque de Constitucionalidad como parámetro de control constitucional:	
	¿Cuánto conocemos del tema y de su aplicación en materia tributaria? (Parte Final)	I-5
	Aspectos Tributarios y Contables de la Diferencia de Cambio por Pasivos Relacionados con las Existencias	I-10
ACTUALIDAD Y APLICACIÓN PRÁCTICA	Implicancia de las Notas de Crédito en algunas operaciones de venta de bienes	I-15
	Análisis Tributario respecto a las Microempresas y Pequeñas Empresas	I-20
ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL	La exportación de servicios en el régimen tributario peruano.....	I-25
JURISPRUDENCIA AL DÍA	I-27
PREGUNTAS Y RESPUESTAS	I-27
INDICADORES TRIBUTARIOS	I-28



Descentralización Fiscal: Estudios de Política Fiscal y Derecho Financiero (Parte Final)

Ficha Técnica

Autor : Dr. Francisco Javier Ruiz de Castilla Ponce de León
Título : Descentralización Fiscal: Estudios de Política Fiscal y Derecho Financiero (Parte Final)
Fuente : Actualidad Empresarial, N° 163 - Segunda Quincena de Julio 2008

6. Fortalecimiento institucional

Primero vamos a reflexionar sobre el agente (estatal) que asume el rol de captar ingresos tributarios y generar gastos. Después examinaremos la estructura y dimensión del flujo de estos ingresos tributarios y gastos públicos.

Existe consenso sobre la debilidad institucional de nuestro Estado.

En este sentido, cada órgano de gobierno debe tener:

- 1) Objetivos claros.
- 2) Estructura organizativa adecuada.
- 3) Personal capacitado.
- 4) Ingresos necesarios.

Se trata de un proceso político gradual que debe ser liderado por los altos ejecutivos de los diversos órganos de gobierno, con la participación de la sociedad civil.

Un contexto de fortalecimiento estatal definitivamente incrementa las posibilidades de éxito de un proyecto de descentralización fiscal.

En esta línea de pensamiento es muy importante resaltar que el objetivo final de cualquier proyecto de fortalecimiento estatal y descentralización fiscal no debe

apuntar al Estado (Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales); sino a la sociedad.

Uno de los principales objetivos del proceso de descentralización fiscal consiste en que cada Gobierno Regional o Local debe tener la suficiente capacidad política y técnica para identificar las necesidades de su población, así como para formular y ejecutar las respectivas políticas y presupuestos.

7. Impuestos

Vamos a revisar los actuales ingresos fiscales por concepto de impuestos, a nivel del Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local; desde la perspectiva de la descentralización fiscal.

7.1 Imposición a la Renta

Efraín González de Olarte¹ indica que: "Según la información del INEI, Lima-Callao generaba el 49.7% del valor agregado nacional en el 2001, con una población que corresponde al 31.9% del total nacional. Sobre un PBI nacional de casi 55 mil millones de dólares, Lima-Callao producía 27.3 mil millones. El resto de los departamentos, con un 68% de la población, genera la otra mitad, aunque los departamentos de la costa (incluyendo Lima) explican el 77% del PBI nacional, con una población equivalente al 61.1% del total... Es evidente que Lima es el centro económico territorial del Perú y que en el conjunto de los departamentos de la costa se concentra la economía y la población.

Por esta razón, la mayoría de las grandes empresas han fijado su domicilio fiscal en Lima.

Por otra parte, alrededor de un tercio del total de la población nacional domiciliada en Lima. Este sector comprende un importante grupo de personas naturales que obtienen los más altos ingresos en el país.

Por estas razones la captación de la imposición a la renta tiene un perfil centralista en la medida que se encuentra concentrada básicamente en Lima, de tal modo que la gran mayoría de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales de todo el país tienen muy reducidas sus posibilidades de participación en la recaudación de este tipo de tributos.

Dentro de esta modalidad de imposición se advierte que el tributo más importante es el denominado Impuesto a la Renta, debiéndose tomar en cuenta que –en principio– el íntegro de la recaudación de este tributo constituye un ingreso directo para el Gobierno Nacional.

En principio, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales no cuentan entre sus ingresos directos con el Impuesto a la Renta.

Efraín González de Olarte² señala que en el 2003 el Impuesto a la Renta constituye el 35% del total de los ingresos tributarios que recauda la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT, a favor del Gobierno Nacional.

Por otra parte, es importante señalar que –en virtud del canon– ciertos Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales participan de modo indirecto en los ingresos que obtiene el Estado por concepto de la recaudación del Impuesto a la Renta

¹ González de Olarte, Efraín, *Ibid.*, pág. 45.

² González de Olarte, Efraín, *Ibid.*, pág. 37.

que grava las utilidades obtenidas por las empresas que explotan determinados recursos naturales (que generalmente se encuentran fuera de Lima).

Además, existen otros impuestos que también gravan las rentas como, por ejemplo, el Impuesto a las Apuestas (afecta básicamente los ingresos de las entidades que organizan apuestas con motivos de eventos hípicos), Impuesto a los Juegos (grava los ingresos de las entidades que organizan los juegos de bingo, sorteo, rifas, pimball, así como los ingresos de las personas que ganan en el juego de lotería).

Estos tributos constituyen ingresos directos de los Gobiernos Locales en cuyos territorios se ubican las fuentes generadoras de las rentas gravadas.

Sin embargo, el peso promedio que tienen estos tributos en el total de la recaudación de cada Municipalidad es poco significativo.

También existe el Impuesto al Juego Tragamonedas y el Impuesto al Juego de Casinos que gravan los ingresos de las empresas que organizan estos juegos.

Según la ley N° 27153, modificada por la ley 27796 del 26 de julio de 2002, el total de la recaudación mensual de ambos tributos se debe distribuir entre cinco órganos estatales, según se explica a continuación:

A la Municipalidad Provincial, en cuyo territorio se encuentra el local donde se realiza, el juego le corresponde el 30% de la recaudación mensual.

A la Municipalidad Distrital en cuyo territorio se encuentra el local donde se desarrolla el juego le corresponde el 30% de la recaudación mensual.

Al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Gobierno Nacional) le corresponde el 15% de la recaudación mensual.

Al Tesoro Público (Gobierno Nacional) le corresponde el 15% de la recaudación mensual.

Al Instituto Peruano del Deporte – IPD (Gobierno Nacional) le corresponde el 10% de la recaudación mensual.

Este inapropiado esquema de distribución de la recaudación del tributo reduce de modo determinante el importe que corresponde a los Gobiernos Locales.

Asimismo, el peso específico de estos ingresos en el total de la recaudación de cada Gobierno Local es poco significativo.

7.2 Imposición general al consumo

Toda vez que un promedio de 2/3 de la población nacional se encuentra en las diferentes zonas del país, el consumo tiene un perfil más descentralizador.

Por esta razón, cerca de 2/3 de la recaudación nacional de la imposición al consumo ocurre fuera de Lima.

Sin embargo, gran parte del total recaudado por el Estado constituye un ingreso del Gobierno Nacional, quedando excluidos los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

En efecto, en el Perú el impuesto que grava el consumo en general bajo la modalidad de un impuesto al valor agregado se conoce como Impuesto General a las Ventas – IGV, el mismo que constituye un ingreso directo para el Gobierno Nacional.

Efraín González de Olarte³ señala que en 1998 el IGV representó el 42.2% del total de los ingresos tributarios del Gobierno Nacional, de los cuales un 11% (1,198 millones de soles en 1998) constituye el Impuesto de Promoción Municipal que pasa al Fondo de Compensación Municipal para ser distribuido entre todas las municipalidades del país. Este autor señala que, en el 2003, la situación que se acaba de describir no había variado sustancialmente.

En cambio, sólo una pequeña porción del total de la recaudación de impuestos al consumo a nivel nacional, constituye un ingreso directo para los Gobiernos Locales.

En este caso nos estamos refiriendo a un conjunto de tributos, entre los que se encuentran: el Impuesto de Promoción Municipal, que –en buena cuenta– consiste en una tasa adicional de 2% que se añade a la tasa de 17% por concepto de IGV y el Impuesto al Rodaje (grava el consumo de combustibles para vehículos).

La recaudación de ambos tributos pasa a formar parte de un fondo nacional (Fondo de Compensación Municipal – FONCOMUN), que luego es distribuido entre todas las Municipalidades del país.

Otro tributo al consumo es el Impuesto de Alcabala que grava las adquisiciones de predios, sobre todo en los espacios locales donde se ubican las personas de ingresos medios y altos; de tal modo que constituye un ingreso tributario directo de cierta importancia sólo para algunas Municipalidades.

En efecto, resulta que las primeras 10 UIT del valor del predio se encuentran excluidas de la base imponible del Impuesto de Alcabala, así que las Municipalidades constituidas básicamente por pueblos y caseríos humildes no tienen posibilidades de recaudar el Impuesto de Alcabala.

Además se debe considerar al Impuesto a los Espectáculos Públicos no Deportivos que grava el consumo con fines de esparcimiento y diversión (ingreso a los cines, espectáculos de música rock, etc.)

También se tiene que señalar que las Municipalidades Provinciales y Distritales en cuyo territorio se encuentra un local de Aduanas participan en el 2% de la

recaudación mensual del impuesto que grava las importaciones de bienes.

Obviamente la mayoría de los Gobiernos Locales del país no se ubican en zonas limítrofes, de tal modo que no pueden contar entre sus ingresos con esta participación en las rentas de Aduanas.

7.3 Imposición a los consumos específicos

En materia de imposición a los consumos específicos, uno de los tributos más importantes es el Impuesto Selectivo al Consumo – ISC, que grava fundamentalmente la venta de ciertos bienes de consumo suntuario (cigarros, bebidas alcohólicas, etc.) y la venta de combustible a nivel de la etapa fabricante.

Efraín González de Olarte⁴ señala que en el 2003 el Impuesto Selectivo al Consumo representa el 14.4% del total de los ingresos tributarios del Gobierno Nacional.

Si tomamos en cuenta que en la ciudad de Lima se concentra más del 50% de la producción industrial, es fácil advertir que una apreciable porción de la recaudación del ISC se concentra en Lima.

El ISC constituye un ingreso directo del Gobierno Nacional. Los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales no tienen una participación directa, ni indirecta en su recaudación.

7.4 Imposición al patrimonio

Solamente las personas de ingresos medios o altos poseen patrimonios significativos tales como casas, autos o yates.

El grueso de estas personas se encuentra fundamentalmente en las ciudades (más no en el campo); de tal modo que la recaudación de los impuestos al patrimonio se encuentra más o menos concentrada a nivel de las urbes.

En este rubro de tributos podemos ubicar al Impuesto Predial que grava a los predios urbanos y rústicos que se encuentran dentro de cada territorio municipal a nivel distrital.

Dentro de la recaudación municipal de impuestos, a nivel nacional, el Impuesto Predial ostenta el mayor peso con un estimado de 71%.

Por otra parte el Impuesto al Patrimonio Automotriz afecta a los vehículos nuevos o que cuenten hasta tres años de antigüedad. Este tributo corresponde a la Municipalidad Provincial en cuyo territorio se encuentra el domicilio del propietario del vehículo.

Al respecto, cabe advertir que gran parte de los Gobiernos Locales se encuentran ubicados en áreas rurales. En estas zonas predominan las viviendas precarias y se

³ González de Olarte, Efraín, *Ibid.*, pág. 36.

⁴ González de Olarte, Efraín, *Ibid.*, pág. 37.

advierte cierta ausencia de vehículos nuevos. De tal modo que el peso del Impuesto Predial y del Impuesto al Patrimonio Automotriz en la recaudación edil es poco significativo.

El Impuesto a las Embarcaciones de Recreo grava a ciertas naves tales como Yates, deslizadores, etc.

Al respecto, se debe tomar en cuenta que nuestro parque nacional de embarcaciones de recreo es muy limitado, de tal modo que el rendimiento de este impuesto es poco significativo para la recaudación municipal.

Además hay que considerar que el Impuesto a las Embarcaciones de Recreo, una vez recaudado, pasa al Fondo de Compensación Municipal para ser distribuido entre todas las Municipalidades del país, de tal modo que el monto que percibe cada Municipalidad por este tributo es prácticamente insignificante.

7.5 Fondo de Compensación Municipal - FONCOMUN

Se trata de un fondo constituido por la recaudación nacional del Impuesto de Promoción Municipal, Impuesto al Rodaje e Impuesto a las Embarcaciones de Recreo.

Este fondo es distribuido mensualmente por el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, entre todas las Municipalidades Provinciales y distritales del país; en función de criterios tales como: indicadores de pobreza, demografía, territorio, incentivos por generación de ingresos propios y priorización del gasto en inversión.

Las principales Municipalidades que se benefician con el FONCOMUN son: Municipalidad Provincial de Lima (recibe el 11.4% del total mensual del FONCOMUN), Municipalidad Provincial de Piura (recibe el 2.7% del total mensual de FONCOMUN), Municipalidad Provincial de Maynas (recibe el 2.22% del total mensual del FONCOMUN), Municipalidad Provincial de Arequipa (recibe el 2.14% del total mensual del FONCOMUN) y Municipalidad Provincial de Chiclayo (recibe el 1.86% del total mensual del FONCOMUN).

En más de la mitad de las Municipalidades del país el FONCOMUN constituye el mayor ingreso y muchas veces el único ingreso; de tal modo que este tema es vital en las finanzas públicas de los Gobiernos Locales.

8. Contribuciones y tasas

Según el art. 74 de la Constitución, modificado por la Ley 28390 del 17 de noviembre de 2004, los Gobiernos Regionales pueden crear contribuciones y tasas. Este dispositivo constitucional también señala que los Gobiernos Locales

pueden crear contribuciones y tasas. Por tanto, las contribuciones y tasas constituyen ingresos directos de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

Como se aprecia, los tributos que financian directamente determinados servicios públicos o administrativos pueden ser regulados por los Gobiernos infranacionales. En cambio, los impuestos que financian directamente a las Municipalidades (cuyo destino no está predeterminado a priori) posee una regulación centralizada en el Gobierno Nacional.

Las contribuciones tienen un peso poco significativo en el total de la recaudación tributaria, mientras que las tasas constituyen un recurso más o menos importante para las Municipalidades en cuyos territorios existen sectores sociales de ingresos altos y medios medianamente formalizados.

En los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales donde predominan sectores sociales de bajos ingresos, la importancia de las contribuciones y tasas es mínima para efectos de la recaudación fiscal.

Tal como se verá más adelante, si el Gobierno Local tiene que prestar servicios públicos y administrativos cuyo costo mínimo es como 100 y los pobladores de zonas pobres apenas pueden aportar como 10; generalmente, la diferencia de 90 va a ser cubierta por la recaudación directa de impuestos municipales o por la cuota de FONCOMUN.

9. Ingresos semejantes a los tributarios

9.1 Canon

Según el art. 77 de la Constitución se trata de la participación de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales en cierto fondo especial constituido por una serie de ingresos y rentas que obtiene el Estado; en virtud de la explotación de los recursos naturales que realiza el sector privado.

Dentro de los ingresos que acabamos de señalar generalmente se encuentra el 50% del Impuesto a la Renta recaudado que grava las utilidades de las empresas que explotan recursos naturales y el 50% del monto recaudado por el Gobierno Nacional por concepto de tasas que pagan dichas compañías.

Existen casos especiales como el canon gasífero donde, además, se contempla la participación en el 50% de la recaudación por concepto de regalías derivadas de la explotación del recurso natural.

La participación de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales en el mencionado fondo es de carácter mensual. Actualmente existe el canon minero, canon petrolero, sobrecanon petrolero, canon gasífero, canon hidroenergético, canon pesquero y canon forestal.

Cada clase de canon tiene su propia estructura de porcentajes para la distribución del ingreso entre el Gobierno Regional, Municipalidad Provincial y Municipalidad Distrital.

Por ejemplo, según la ley N° 27506, en el caso del canon minero, del 100% de la recaudación periódica del canon, la distribución de los ingresos es: 10% para la Municipalidad Distrital en cuyo territorio se explota el mineral; 25% para las Municipalidades de la Provincia donde se explota el recurso natural; 40% para las municipalidades del Departamento donde se explota el mineral; y, 25% para el Gobierno Regional en cuyo territorio se explota el recurso natural. Con relación al 25% que corresponde al Gobierno Regional, este monto se divide en dos partes. Existe un 80% que corresponde al Gobierno Nacional, mientras que el restante 20% es para las universidades estatales de la región.

De lo expuesto se puede concluir que nos encontramos ante ciertos rasgos de descentralización fiscal toda vez que los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales son –en su mayoría– los destinatarios directos del total de la recaudación por concepto de canon.

Por vía indirecta resulta que una porción del Impuesto a la Renta que recae sobre las utilidades de las empresas que explotan los principales recursos naturales constituye un ingreso directo para muchos Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales del país.

9.2 Regalía minera

El Tribunal Constitucional del Perú⁵ ha señalado que la regalía minera constituye una retribución al Estado por parte de las empresas que explotan (uso y aprovechamiento) los recursos minerales.

El monto mensual de la regalía minera por pagar al Fisco se determina del siguiente modo. De conformidad con la ley N° 28258 del 24 de junio de 2004, la base de cálculo es el valor bruto del concentrado o del componente minero, según corresponda. Las tasas aplicables son: a) 1% hasta 60 millones de dólares anuales; b) 2% desde 60 millones de dólares anuales hasta 120 millones de dólares anuales; y, c) 3% aplicable al exceso de 12 millones de dólares anuales.

A continuación, se describe –a grandes rasgos– el esquema para la distribución de la recaudación mensual de la regalía.

A la Municipalidad Distrital en cuyo territorio se realiza la explotación del recurso mineral le corresponde 20% del total de la recaudación mensual.

A la Municipalidad Provincial en cuyo territorio se lleva a cabo la explotación

⁵ Sentencia recaída en el Exp. No 0048-2004-AI/TC.

del recurso mineral le corresponde 20% del total de la recaudación mensual.

A las Municipalidades Distritales y Provinciales del Departamento donde se encuentra en explotación el recurso mineral les corresponde 40% del total de la recaudación mensual.

Al Gobierno Regional donde se lleva a cabo la explotación del mineral le corresponde 15% del total de la recaudación mensual.

A las Universidades Nacionales de la Región donde se encuentra en explotación el recurso mineral les corresponde –en conjunto– 5% del total de la recaudación mensual.

En virtud de este esquema de redistribución se puede señalar que existen ciertos rasgos de descentralización fiscal en la medida que gran parte de las regalías mineras constituyen ingresos directos de algunos Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

Lamentablemente, existen muchas zonas del país donde no existe una importante actividad de explotación minera, de tal modo que en estos casos es poco o nada lo que un Gobierno Regional o Gobierno Local puede obtener por concepto de regalía.

Actualmente –en virtud del principio de solidaridad– se viene discutiendo la posibilidad de un nuevo esquema para la distribución de los ingresos recaudados por concepto de regalías mineras; de tal modo que se incluya entre las entidades beneficiadas a todos los demás Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales del resto del país que hoy se ven privados de participar en el referido reparto.

10. Visión panorámica de los ingresos del Gobierno Local

En el siguiente cuadro elaborado por al Contaduría de la Nación – Cuenta General de la República – 2003, se aprecia el peso promedio de los más importantes ingresos tributarios y no tributarios de una Municipalidad.

Fondo de Compensación Municipal	32%
Recursos directamente recaudados	28%
Otros impuestos múltiples	12%
Canon y sobrecanon	10%
Donaciones y transferencias	10%
Crédito interno	6%
Participac. en rentas de Aduanas	2%
Total	100%

Como se aprecia, los ingresos tributarios directos e indirectos tienen un peso aproximado de 74% del total de los ingresos ediles, ratificando la moderna tendencia sobre la prevalencia de los ingresos tributarios con relación a las demás clases de ingresos fiscales.

También se puede advertir que el principal ingreso es uno de carácter tributario no directo (FONCOMUN); es decir, se trata de un ingreso que no proviene de la recaudación de la zona, situación que sólo se puede revertir si existe una mayor distribución del ingreso nacional como consecuencia de un proceso mayor que es la inclusión social.

11. Transferencias

En la medida que la distribución del ingreso nacional se encuentra concentrada en pocas personas, los ingresos tributarios directos para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales resulta reducida.

Efraín González de Olarte⁶ señala que “El ingreso promedio per cápita de los gobiernos locales en 1998 fue de S/. 74”. Ciertamente se trata de un nivel de ingresos muy pequeño para sustentar el desarrollo de los Gobiernos Locales en función de sus propios recursos.

Este autor⁷ también señala que en 1998 con relación a las Municipalidades: “El 48.8% corresponde a los ingresos corrientes y proviene básicamente del Impuesto Predial, los arbitrios y las tasas; esto muestra una menor capacidad relativa de autofinanciamiento que el gobierno central, razón por la cual las municipalidades completan sus ingresos con las transferencias que les hace el gobierno central del Fondo de Compensación Municipal y el canon”.

De las 194 Municipalidades Provinciales del país, sólo 11 de éstas tienen ingresos propios considerables; es decir, que podrían subsistir aun cuando no reciban transferencias del Gobierno Nacional.

Estas Municipalidades Provinciales son: Lima, Trujillo, Pisco, Cañete, Chiclayo, Barranca, Ica, Arequipa, Tacna, Virú y Huacho.

Estos problemas cobran mayores dimensiones en el caso de los Gobiernos Regionales, toda vez que les corresponde realizar inversiones de mayor escala en medio de espacios sociales donde la gente posee muy bajos ingresos; de tal modo que el índice de los ingresos propios de los Gobiernos Regionales per cápita resulta mucho más reducido.

En el corto y mediano plazo, los Gobiernos Regionales van a seguir dependiendo fundamentalmente de las transferencias de fondos provenientes del Gobierno Nacional.

En este sentido, el proceso de descentralización fiscal del Perú, en el sentido de lograr un reordenamiento de la actividad fiscal (ingresos y gastos) siempre se va a ver limitada por escenarios mayores, tales como la concentración del ingreso

nacional en pocas personas y los altos índices de pobreza.

Sólo en la medida que exista desarrollo económico y disminución de la pobreza; se empezarán a sentar la base tributaria descentralizada; es decir, la base de contribuyentes capaces de asumir una mayor proporción de los costos que demanda la actividad del Gobierno Regional y Gobierno Local.

En esta misma medida habrá una gradual disminución del peso y volumen de las transferencias de fondos por parte del Gobierno Nacional a favor de los gobiernos infranacionales.

12. Gasto fiscal

12.1 Importancia

Al final de cuentas, el tema del gasto es probablemente el punto más importante del proceso de descentralización fiscal porque se trata de la posibilidad que las instancias estatales más cercanas a las personas, las familias y las poblaciones locales actúen con eficiencia sentando las bases materiales para posibilitar el incremento de la calidad de vida sobre todo de los sectores de menores ingresos.

Aquí juega un rol muy importante el “Presupuesto Participativo”, regulado por la Ley N° 28056 del 08-08-03. Se trata de un espacio de concertación en el cual autoridades regionales, locales y representantes de la sociedad civil definen en conjunto la estructura y orientación de los ingresos y egresos del Gobierno Regional y Gobierno Local, teniendo en cuenta el Plan de Desarrollo Concertado.

12.2 Estructura actual del gasto

Con relación al Gobierno Nacional Efraín González de Olarte⁸ señala que: “Por el lado del gasto, en 1999 el 83.1% correspondía al gasto corriente, cuya mayor parte se concentra en las remuneraciones, los bienes y servicios y las transferencias (71%). Un 12.1% se gasta en el pago de los intereses de la deuda pública, mientras que la inversión en bienes de capital es de un 15.8%. En el año 2003, la gran diferencia es la reducción del gasto en bienes de capital a un 10.1% y el aumento del servicio de la deuda interna, que pasa a un 13.4%”.

Definitivamente estas tendencias se deben modificar de modo progresivo y sostenido. El gasto público se debe orientar con más intensidad a la satisfacción de las necesidades prioritarias del conjunto de la población (salud, educación, seguridad, etc.) con especial énfasis en los sectores sociales de más bajos ingresos.

Uno de los objetivos del actual gobierno del Dr. Alan García Pérez (2006-2010)

⁶ González de Olarte, Efraín, op. cit., pág. 29.

⁷ González de Olarte, Efraín, op. cit., pág. 38.

⁸ González de Olarte, Efraín, op. cit., pág. 38.

consiste en reducir el índice poblacional de pobreza en 10 puntos; de tal modo que, al final de su mandato, la pobreza alcanzaría sólo al 39% de la población del país.

En la medida que nuestra economía siga creciendo por lo menos 7% al año y siempre que el gasto social (programas sociales) por parte del Estado sea eficiente; existen muchas posibilidades de lograr esta meta.

Por otra parte Efraín González de Olarte⁹ indica que: "Por el lado del gasto, las Municipalidades (sorprendentemente, dadas sus limitadas funciones) destinan un mayor porcentaje a los gastos de inversión que el gobierno central. Esto se debe a dos razones: en primer lugar, a que el DL 716 señala que el 80% del FCM se debe destinar a las inversiones en infraestructura; en segundo lugar, a que las funciones de los gobiernos locales son, en buena parte, mantener las pistas, los jardines, las calzadas y los parques, es decir, ofrecer infraestructura urbana. La burocracia es menor en los gobiernos locales que en el gobierno central, pues estos destinan sólo el 15.6% de su presupuesto a las remuneraciones, mientras que el gobierno central reserva el 23.3%

Se debe aclarar que en la actualidad ya no existe la regla según la cual el 80% del FCM se debe destinar a inversiones en infraestructura.

12.3 Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales

Se estima que en julio de 2007 los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales

tienen 4,300 millones de soles disponibles. Además estos Gobiernos poseen entre 1,500 y 2,000 millones de soles que no pudieron gastar anteriormente.

Esta creciente disponibilidad de recursos contrasta con la falta de la capacidad de gasto de estos Gobiernos, debido a la falta de formulación de políticas, falta de técnicos para elaborar proyectos de inversión, etc. Por su parte, la población percibe un justificado desencanto con relación a la marcha del proceso de descentralización fiscal.

Las expectativas políticas y sociales de cada zona del interior del país van creciendo cada vez más, de tal modo que es urgente una mayor racionalización del proceso de descentralización fiscal para evitar estos "cuellos de botella", con la colaboración de los tres niveles de Gobierno: Nacional, Regional y Local.

12.4 Gobierno Regional

A nivel nacional sólo 8 Gobiernos Regionales concentran alrededor del 57.1% del total de las inversiones de los Gobiernos Regionales del país. Estos Gobiernos son: Loreto (10.2%); Piura (10.2%); Ucayali (6.8%); San Martín (6.1%); La Libertad (6.1%); Cusco (6.1%); Callao (5.8%); Arequipa (5.8%). El resto de los 18 Gobiernos Regionales participan en el 42.9% del total de las inversiones de los Gobiernos Regionales del país.

Como se aprecia, existe un exceso de Gobiernos Regionales, la mayoría de los cuales tiene muy poca capacidad real de gasto de tal modo que no se justifica su existencia.

Parte del proceso de descentralización fiscal pasa por la necesaria fusión de los Gobiernos Regionales.

12.5 Gobiernos Regionales en zonas mineras

Como se sabe, en estos últimos años los ingresos de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales –de los departamentos del país donde se desarrolla un importante nivel de actividad de extracción minera– por concepto de canon minero y regalías mineras han crecido exponencialmente.

Según el Ministerio de Economía y Finanzas¹⁰, los saldos de las cuentas que mantienen los Gobiernos Regionales en el Banco de la Nación por los recursos transferidos por canon, sobre canon, regalías y participaciones, es cerca de 4 veces superior al registrado al cierre del año 2006. Son 5 los Gobiernos Regionales cuyos depósitos en el Banco de la Nación superan los 100 millones de soles. Se trata de los Gobiernos Regionales de Ancash, Tacna, Cusco, Pasco y Cajamarca. En conjunto, los saldos de estos 5 Gobiernos Regionales han incrementado sus saldos en 731 millones de soles, con relación a diciembre del 2006 (3 veces más).

Sin embargo, estos gobiernos no han tenido la suficiente capacidad de gasto. El Ministerio de Economía y Finanzas ha reaccionado aunque tardíamente para ofrecer el respectivo apoyo técnico. Por esta razón, se espera que la inversión de estos Gobiernos recién pueda crecer significativamente en el ejercicio 2008.

⁹ González de Olarte, Efraín, op. cit., pág. 38.

¹⁰ Boletín de Transparencia Fiscal N° 76, emitido en el mes de octubre de 2007, por la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del Vice Ministerio de Economía del Ministerio de Economía y Finanzas.