

**Cuadro 2**  
**Opiniones sobre el sistema político,**  
**según niveles socioeconómicos**  
 Porcentajes verticales

| ¿Con cuál de las siguientes opiniones estaría usted más de acuerdo?                  | Total        | Niveles socioeconómicos |              |              |
|--|--------------|-------------------------|--------------|--------------|
|  |              | A/B                     | C            | D/E          |
| La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno                       | 51,9         | 77,1                    | 61,3         | 43,5         |
| A veces un gobierno autoritario o una dictadura puede ser preferible a la democracia | 16,8         | 13,0                    | 20,6         | 15,8         |
| Me da lo mismo un tipo de gobierno u otro  | 22,7         | 8,9                     | 14,8         | 28,5         |
| NS/NR  | 8,7          | 1,0                     | 3,3          | 12,3         |
| <b>Total</b>   | <b>100,0</b> | <b>100,0</b>            | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |

Fuente: Instituto de Opinión Pública de la PUCP, encuesta nacional 19-21 de mayo de 2006

ción; justicia –merecida– en el caso de los deudos de Utopía en contraste con la lentitud con la que se procesan los casos de violaciones a los derechos humanos; reclamo de mayores incentivos para la inversión privada y cuestionamiento de iniciativas que busquen mejorar la legislación laboral; medidas de promoción de la agricultura exportadora de la costa –incluyendo instrumentos

como el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos– y desatención del agro de la sierra, etcétera.

El resultado de estas asimetrías, que dan cuenta de un sistema político que beneficia y representa más a unos que a otros, es un círculo vicioso en el que se incrementa la desigualdad: los grupos socialmente más favorecidos están mejor representados y son más atendidos por el Estado. Esta situación contribuye a erosionar la legitimidad de las instituciones de la democracia –entre ellas los partidos– y su capacidad para procesar adecuadamente los conflictos y las tensiones sociales.

Los resultados electorales del 9 de abril y del 4 de junio son una nueva campanada que nos señala cuáles son las implicancias políticas de la desigualdad y la exclusión. A pesar de las fundadas razones para ser escépticos, esperamos que quienes han sido favorecidos por el voto popular para representarnos con todos nuestros conflictos y problemas se muestren a la altura de los retos a los que nos enfrenta el Perú. ■

## EL SORPRENDENTE AVANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL PERÚ

Jorge Vega Castro

Profesor del Departamento de Economía PUCP<sup>1</sup>

El tradicional sistema fiscal centralista del Perú ha empezado a cambiar rápidamente durante la presente década, especialmente a partir del año 2001, con la dación de la Ley de Canon y la Ley de Bases de la Descentralización, en julio de 2002. Estas y otras leyes<sup>2</sup> han permitido una importante transferencia de recursos fiscales del gobierno central hacia los gobiernos regionales y locales, que, según ciertos indicadores, actualmente sitúan al Perú entre los países con mayor grado de descentralización fiscal en América Latina.

Los recursos fiscales asignados a los gobiernos subnacionales pueden ser de dos tipos: a) los recaudados directamente por dichos gobiernos y b) aquellos recaudados por el gobierno central y transferidos hacia los gobiernos subnacionales. Estos últimos, a su vez, pueden subdividirse en dos categorías: a) los provenientes de los impuestos destinados a favor de dichos gobiernos, que pueden o no ser compartidos con el gobierno central, y b) los que provienen de los impuestos generales de la nación. En este artículo presentamos una medición de la importancia conjunta de estos recursos con relación a los ingresos fiscales totales del país. No hacemos, por ahora, una medición detallada de la magnitud de cada uno de ellos, lo cual sería materia de un trabajo posterior. Nuestro interés inmediato es analizar los grandes agregados, pero poniendo cierto énfasis en los recursos propios y destinados. Aun cuando estos sean cuantita-

<sup>1</sup> El autor agradece la asistencia de Edwin Llanccce en la elaboración de este artículo.

<sup>2</sup> Un análisis de las principales leyes referidas a la descentralización fiscal se encuentra en el trabajo de Giovanna Aguilar y Rosa Morales *Las transferencias intergubernamentales, el esfuerzo fiscal y el nivel de actividad*, publicado por el Instituto de Estudios Peruanos en 2005.

tivamente menores que los recursos generales, son los que han mostrado mayor dinamismo durante los últimos años.

Entre los principales recursos fiscales que se destinan a los gobiernos subnacionales destacan, por ejemplo, el impuesto a la renta de empresas dedicadas a la explotación de riquezas naturales y el impuesto general a las ventas (IGV)<sup>3</sup>, que ya regía desde la década anterior. En el primer caso, estamos ante un tributo que el gobierno central comparte con los gobiernos regionales y municipales con la denominación de canon. En el segundo caso, el gobierno central comparte recursos exclusivamente con los gobiernos municipales, no con los regionales, asignando a las municipalidades –a través del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)– dos puntos porcentuales del total recaudado por concepto de IGV. Otro ejemplo de recursos fiscales que el gobierno central transfiere hacia los gobiernos subnacionales –pero que, a diferencia de los dos anteriores, no retiene nada para sí– son las regalías mineras, que gravan el valor de los concentrados entre 1% y 3% de estos. Por otro lado, entre los ingresos generales del tesoro público que el gobierno central o nacional transfiere a los gobiernos subnacionales se encuentran aquellos que forman parte de los programas sociales administrados por los gobiernos locales –tipo Vaso de Leche, por ejemplo– o aquellos que se utilizan para pagar las remuneraciones de los servidores públicos de los centros de salud en las regiones.

El cuadro I presenta de manera sintética los principales recursos fiscales que el gobierno central comparte –íntegra o parcialmente, según sea el caso establecido en la respectiva norma legal– con los gobiernos subnacionales. Esta presentación difiere de otras que se suelen difundir para mostrar la distribución de los ingresos fiscales entre los gobiernos subnacionales. Estas últimas exhiben de qué manera los gobiernos regionales y locales se reparten entre ellos los recursos asignados, pero no se indica cuál es la participación del gobierno central en estos.

Así por ejemplo, en lo que a canon se refiere, se dice que 100% de este se reparte íntegramente entre los gobiernos regionales y municipales –y las universidades–. Formalmente, esto es correcto, pero en realidad el así llamado canon es solo una parte –la mitad– del impuesto a la renta de las empresas afectas. Por lo tanto, del recurso fiscal constituido por 100% de la recau-

dación del impuesto a la renta de empresas mineras, hidroenergéticas, gasíferas y pesqueras, 50% queda en el gobierno central y el otro 50% es transferido hacia los gobiernos subnacionales. Esta mitad, a su vez, es distribuida entre los gobiernos regionales y municipales, en proporciones variables, según lo dispuesto por ley, tal como se desagrega en el cuadro I.

**Cuadro I**  
Distribución de recursos fiscales entre niveles de gobierno  
(Porcentaje)

| Recurso fiscal   | Total | Gobierno central | Gobiernos regionales | Gobiernos locales | Universidades |
|--|-------|------------------|----------------------|-------------------|---------------|
| Impuesto a la renta de empresas mineras, hidroenergéticas, gasíferas y pesqueras (canon) | 100,0 | 50,0             | 10,0                 | 37,5              | 2,5           |
| IGV*   | 100,0 | 89,5             | 0,0                  | 10,5              | 0,0           |
| Regalías mineras   | 100,0 | 0,0              | 15,0                 | 80,0              | 5,0           |
| Regalías gasíferas   | 100,0 | 17,0             | 20,8                 | 56,0              | 6,2           |
| Canon y sobrecanon petrolero   | 100,0 | 0,0              | 27,0                 | 65,0              | 8,0           |
| Derechos de pesca**  | 100,0 | 50,0             | 10,0                 | 37,5              | 2,5           |
| Participación en contratos de servicios gasíferos  | 100,0 | 50,0             | 10,0                 | 37,5              | 2,5           |
| Derechos de vigencia de minas  | 100,0 | 25,0             | 0,0                  | 75,0              | 0,0           |
| Canon forestal**   | 100,0 | 50,0             | 10,0                 | 37,5              | 2,5           |
| Rentas de aduanas  |       |                  |                      |                   |               |
| Callao   | 100,0 | 98,0             | 1,0                  | 1,0               | 0,0           |
| Otros  | 100,0 | 98,0             | 0,0                  | 2,0               | 0,0           |
| Recursos provenientes de privatización y concesiones***                                  | 100,0 | 70,0             | 30,0                 | 0,0               | 0,0           |
| Impuesto al rodaje*  | 100,0 | 0,0              | 0,0                  | 100,0             | 0,0           |
| Impuesto a las embarcaciones de recreo*  | 100,0 | 0,0              | 0,0                  | 100,0             | 0,0           |

\* Forma parte del FONCOMUN

\*\* Forma parte del canon y se distribuye según dicho criterio

\*\*\* Forma parte del FONCOR

El cuadro I también muestra casos de reparto de otros tributos en los que el gobierno central no retiene nada para sí, transfiriéndolos íntegramente ya sea solo a las municipalidades –como el impuesto al rodaje– o a ambos gobiernos subnacionales –como el canon petrolero o las ya mencionadas regalías mineras–. Asimismo, cabe anotar, que, de refilón, las universidades públicas de las regiones también reciben su «colita» en este reparto.

Lo que actualmente existe en el país es un complicado sistema de ingresos fiscales compartidos –y exclusivo– entre los tres niveles de gobierno, el cual se puede

<sup>3</sup> Este es el Impuesto de Promoción Municipal pero su base es la misma que la del IGV

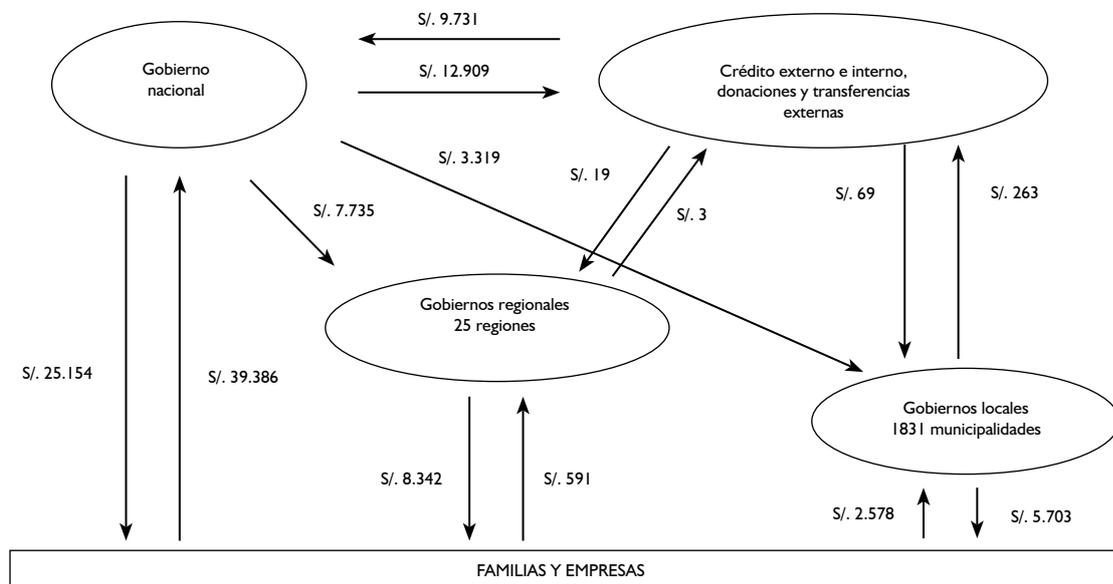
explicar con ayuda del diagrama I, que presenta las interrelaciones fiscales entre dichos estratos de gobierno. Dependiendo de lo que la ley le asigne, cada gobierno puede cobrar impuestos u otras tasas a las familias y empresas de su jurisdicción. Asimismo, para completar sus ingresos, los gobiernos pueden recibir transferencias o pueden endeudarse. La totalidad de estos ingresos es luego gastada en la provisión de bienes y servicios en favor de sus respectivas jurisdicciones.

Los datos del diagrama I corresponden al año 2005 y han sido obtenidos de tres fuentes: el Presupuesto del Sector Público, la Cuenta General de la República y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). El ingreso público presupuestado para dicho año asciende a 49.117 millones de nuevos soles.<sup>3</sup> Este ingreso es percibido por el gobierno central o nacional, y se financia de dos tipos de fuentes: a) la recaudación de impuestos y tasas, que en conjunto ascienden a 39.386 millones de nuevos soles y b) el endeudamiento –interno y externo– y las donaciones externas, por valor de 9.731 millones de nuevos soles. A su vez, dicho ingreso es gastado por el gobierno nacional en cuatro modalidades: compra directa de bienes y servicios –25.154

millones de nuevos soles–, pago de deuda –12.909 millones de nuevos soles–, transferencias a los gobiernos regionales –7.735 millones de nuevos soles– y transferencias a los gobiernos locales –3.319 millones de nuevos soles–.

En el caso de los gobiernos regionales, el diagrama I muestra que estos en conjunto tienen un ingreso total de 8.345 millones de nuevos soles, constituido por las transferencias que reciben del gobierno central –7.735 millones de nuevos soles provenientes de toda fuente, es decir, recursos generales, canon, regalías, rentas de aduanas, etcétera–, ingresos financieros –19 millones de nuevos soles– e ingresos propios provenientes del cobro de ciertas tasas o derechos –591 millones de nuevos soles–.<sup>4</sup> Cabe señalar que, en el Perú, los gobiernos regionales no recaudan impuestos propios, de tal modo que casi el íntegro de sus ingresos –93%– proviene de las transferencias del gobierno central. Todos estos ingresos, deducido un pequeño gasto financiero, determinan que los gobiernos regionales puedan gastar 8.342 millones en la compra de bienes y servicios para sus respectivas jurisdicciones.

**Diagrama I**  
**Interrrelaciones fiscales en el Perú, 2005**  
(Millones de nuevos soles)



Fuente: Elaborado en base al Presupuesto del Sector Público 2005, Cuenta General de la República y SUNAT.

<sup>3</sup> Este es el presupuesto aprobado en la Ley 28427. Sería necesario analizar también el presupuesto ejecutado, lo cual podría ser materia de otro trabajo. Sin embargo, de acuerdo con información proporcionada por funcionarios oficiales, el presupuesto ejecutado, al menos en lo que respecta a transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales, se suele ajustar a lo programado.

<sup>4</sup> Estas dos últimas cifras no aparecen en la ley de presupuesto, y han sido estimadas a partir de la Cuenta General de la República del año 2004, proyectadas al año 2005.

Finalmente, el ingreso de los gobiernos locales en conjunto asciende a 5.966 millones de nuevos soles, que provienen de las siguientes fuentes: transferencias del gobierno central –3.319 millones de nuevos soles procedentes de recursos generales del tesoro, IGV, impuesto al rodaje y otros–, endeudamiento –69 millones de nuevos soles– y recaudación directa de impuestos y otras tasas –2.578 millones de nuevos soles provenientes del impuesto predial, los arbitrios, las licencias, etcétera–.<sup>5</sup> A diferencia de los gobiernos regionales, las municipalidades sí recaudan ingresos propios, que en conjunto representan 43% de sus ingresos totales, lo cual las hace menos dependientes de las transferencias del gobierno central. En suma, deducidos los gastos de endeudamiento –263 millones de nuevos soles–, las municipalidades gastan 5.703 millones de nuevos soles en sus respectivas localidades.

En el Perú, los gobiernos subnacionales son relativamente pequeños en comparación con el gobierno central, pero su importancia económica ha venido creciendo rápidamente durante los últimos años. Según nuestros cálculos, en el año 2005 los gastos de los gobiernos regionales y locales equivalían, respectivamente, a 17% y 12% del gasto total del gobierno central. Con respecto al gasto neto de todo el sector público, los gobiernos regionales y las municipalidades representan 15,9%, y 11,4%, respectivamente. En suma, los gastos de ambos gobiernos subnacionales equivalen a 27,3% del gasto público total del país.<sup>6</sup>

Esta es una cifra sorprendente si tenemos en cuenta que, antes de 2002, probablemente no llegaba a 15%. Pero es igualmente sorprendente si la comparamos con otros países vecinos que han emprendido importantes procesos de descentralización. En efecto, según se aprecia en el cuadro 2, para una muestra de países sudamericanos acerca de los que contamos con información compatible, analizando la magnitud de los gastos de los gobiernos subnacionales respecto a los gastos públicos totales, el Perú sería el segundo país más descentralizado fiscalmente, después de Argentina. Con relación al PIB, la importancia relativa del Perú se reduce, pasando al tercer lugar después de Bolivia. Sin embargo, donde

hay mayor rezago relativo del Perú es en el ratio entre impuestos recaudados por los gobiernos subnacionales e impuestos totales nacionales. Esto es así porque nuestros gobiernos subnacionales, especialmente los regionales, no recaudan tributos propios. Como se mostró antes, el grueso de los recursos de estos niveles de gobierno proviene de transferencias financiadas ya sea por impuestos generales o por impuestos compartidos con el gobierno central.

El proceso de descentralización fiscal del Perú está en marcha y previsiblemente podrá llegar a consolidarse en el mediano plazo. En el largo plazo, el avance más importante tal vez se dé cuando los gobiernos locales –y especialmente las regiones– tengan mayor autonomía de tributación y gasto. Sin embargo, este es un paso muy serio que habrá que sopesar con cautela en su momento. Por ahora es más urgente definir con claridad las atribuciones o responsabilidades de cada nivel de gobierno –incluyendo la definición de las macrorregiones–, así como reforzar sus capacidades técnico-administrativas de tal manera que les permitan manejar adecuadamente sus recursos. Si no se hace esto, los avances realizados en el proceso de descentralización del país podrían convertirse en frenos al desarrollo económico nacional. ■

**Cuadro 2**  
Indicadores de descentralización fiscal en algunos países de América Latina

|                         | Gastos GSN/<br>gastos SP | Impuestos<br>GSN/total<br>impuestos | Gastos<br>GSN/PIB | Impuestos<br>GSN/PIB |
|-------------------------|--------------------------|-------------------------------------|-------------------|----------------------|
|                         | %                        | %                                   | %                 | %                    |
| <b>Argentina (2002)</b> |                          |                                     |                   |                      |
| Provincias              | 40,0                     | 22,7                                | 11,6              | 5,6                  |
| Municipalidades         | 7,3                      | 5,3                                 | 2,3               | 1,3                  |
| Total                   | 47,3                     | 28,0                                | 13,9              | 6,9                  |
| <b>Bolivia (1999)</b>   |                          |                                     |                   |                      |
| Regiones                | 7,2                      | 1,2                                 | 2,4               | 0,3                  |
| Municipalidades         | 10,8                     | 2,8                                 | 3,7               | 0,7                  |
| Total                   | 18,0                     | 4,0                                 | 6,1               | 1,0                  |
| <b>Chile (2002)</b>     |                          |                                     |                   |                      |
| Regiones                | 1,2                      | 0,0                                 | 0,3               | 0,0                  |
| Municipalidades         | 16,1                     | 8,2                                 | 3,9               | 2,0                  |
| Total                   | 17,3                     | 8,2                                 | 4,2               | 2,0                  |
| <b>Paraguay (2004)</b>  |                          |                                     |                   |                      |
| Departamentos           | 2,2                      | 0,0                                 | 0,5               | 0,0                  |
| Municipalidades         | 9,2                      | 8,3                                 | 2,0               | 2,3                  |
| Total                   | 11,4                     | 8,3                                 | 2,5               | 2,3                  |
| <b>Perú (2005)</b>      |                          |                                     |                   |                      |
| Regiones                | 15,9                     | 0,0                                 | 3,2               | 0,0                  |
| Municipalidades         | 11,4                     | 5,4                                 | 2,3               | 0,7                  |
| Total                   | 27,3                     | 5,4                                 | 5,5               | 0,7                  |
| <b>Uruguay (1999)</b>   | 15,4                     | 13,2                                | 4,0               | 3,1                  |

Fuente: Perú: elaboración propia  
Otros países: BID (2005) "Decentralization in Mercosur Countries" (DRAFT)  
Nota: GSN = Gobiernos subnacionales; SP = Sector público

<sup>5</sup> Al igual que para los gobiernos regionales, estas dos últimas cifras no forman parte del presupuesto público nacional y han sido estimadas a partir de la Cuenta General de la República del año 2004, proyectadas linealmente al año 2005.

<sup>6</sup> Como se mencionó anteriormente, estas cifras representan los gastos presupuestados. Sin embargo, se conoce que hay retrasos en la ejecución de gastos por parte de varios gobiernos regionales y locales. Entonces, las cifras deberían entenderse como recursos disponibles para estos gobiernos, que en todo caso reflejarían la intención descentralista de la ley.