

# Consideraciones para una descentralización fiscal en el Perú<sup>1</sup>

Luis Carranza y David Tuesta

El Perú ha seguido modelos de gestión pública descentralizada que no han dado resultados. El actual Gobierno ha emprendido una reforma que tendría como pilar la descentralización política, económica y administrativa, y que serviría como instrumento para aumentar la eficiencia del gasto público. Sin embargo, dado el riesgo de generar desequilibrios fiscales, es indispensable analizar la aplicación de criterios o restricciones fiscales y reglas de comportamiento.

## Marco general

La descentralización puede definirse como el proceso de devolución de poderes políticos, económicos y administrativos a los órganos de Gobierno local y regional, básicamente, como consecuencia de la democratización de las sociedades. En ese sentido, se distinguen hasta cuatro tipos de descentralización: la política, la administrativa, la fiscal y la económica. Estos tipos no son independientes ni mutuamente excluyentes entre sí; por el contrario, siguen procesos que se traslapan unos a otros.

Adicionalmente a la influencia de la sociedad, existen aspectos de optimización económica que justifican la descentralización. En ese aspecto, la eficiencia del gasto tiende a ser mayor, porque las autoridades proveedoras de los servicios públicos conocen con mayor acuciosidad las preferencias de la población y porque existe un mayor control por parte de la última sobre la primera. A pesar de ello, se han manifestado problemas en los procesos de descentralización latinoamericanos, por la poca capacidad técnica con la que cuentan los gobiernos sub-

nacionales y el escaso desarrollo institucional de la sociedad civil.

## El proceso de descentralización en el Perú

El Perú es uno de los países más centralizados de Latinoamérica<sup>2</sup>. Dicha característica está asociada con la trayectoria de gobiernos autocráticos, combinada con los fracasos económicos y políticos de los anteriores intentos de descentralización.

Es a partir del año 2002, con la Ley de Reforma Constitucional sobre Descentralización (Ley 27680), que se establecen principios claros acerca de la forma de organización del Estado, la creación de las regiones, su autonomía política y administrativa, la conformación de su estructura orgánica y los alcances del poder que detentan. Asimismo, se estableció la Ley de Elecciones Regionales (Ley 27683) y la Ley Bases de la Descentralización (Ley 27783). Uno de los puntos más importantes de la Ley de Bases es la creación del Consejo Nacional de Descentralización (CND), encargado de la dirección y conducción del proceso. En el ámbito fiscal, la normatividad señala el mecanismo de sostenibilidad del proceso de descentralización que deberá incorporar la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal.

Sin embargo, ¿será exitoso este nuevo proceso de descentralización? La hipótesis de la que se parte es que las regiones con mayor capacidad económica

*«El Perú es uno de los países más centralizados de Latinoamérica. Dicha característica está asociada con la trayectoria de gobiernos autocráticos, combinada con los fracasos económicos y políticos de los anteriores intentos de descentralización.»*

1/ Resumen del documento titulado "Consideraciones para una Descentralización Fiscal: pautas para la experiencia peruana", desarrollado en el marco del Convenio BCR-CIES 2003-01. Podrá descargar la versión completa del documento desde <http://www.consortio.org/DescentralizacionBCR.asp>

2/ Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo [BID (1997). "América Latina tras una década de reformas". Washington, D.C.: BID] señala que en 1995, entre diez países de Sudamérica, el Perú solo aparecía con un mayor grado de descentralización que Ecuador y Paraguay. El mismo estudio menciona que el índice de autonomía política y participación cívica subnacional del Perú, se sitúa en el puesto 17 entre 18 países.



estarían en mejores condiciones de afrontar la responsabilidad de asumir una mayor autonomía. Por ejemplo, tomemos el caso de la Región La Libertad que, no obstante ser una de las regiones mejor ubicadas en el espectro económico nacional, tiene enormes dificultades para enfrentar el proceso descentralizador, tanto en el ámbito institucional como por el hecho de presentar desequilibrios entre sus ingresos -incluso potenciales- y sus necesidades de gastos.

### ***Crterios para la descentralización de recursos***

La forma de recaudar impuestos en el nivel subnacional, se centra fundamentalmente en aspectos relacionados con la movilidad de la base tributaria, economías a escala para la administración tributaria, aspectos institucionales y factores de equidad. Las fuentes más frecuentes son los cargos directos a bienes públicos, así como impuestos prediales y vehiculares. Sin embargo, existen problemas a tener en cuenta cuando se buscan las fuentes adecuadas de recursos: la capacidad institucional de administrar impuestos y los deseos de los gobiernos subnacionales de querer imponer impuestos.

En adición a lo anterior, un aspecto importante que se debe resaltar es que la descentralización debería permitir a los ciudadanos de los gobiernos subnacionales escoger los niveles y tipos de servicios públicos deseados. Otro elemento para el diseño tributario regional es asegurar que las regiones cuenten con un manejo importante de los ingresos, es decir, tratar de brindarles un manejo marginal de los recursos.

Sin embargo, se descubren dos problemas que impedirían el éxito del proceso. En primer lugar, exis-

ten **desbalances verticales**, los cuales hacen referencia a la capacidad de los gobiernos subnacionales para poder gestionar un sistema tributario con las complejidades económicas y financieras que trae, tanto para el contribuyente como para la región. Mientras que los **desbalances horizontales** se relacionan con elementos de equidad y con la capacidad inherente de recaudar, característica que se vincula con la riqueza o pobreza de las regiones.

La poca capacidad de recaudación, como resultado de los desbalances descritos, lleva a que las regiones cuenten con **esquemas de transferencias**. La experiencia incide que estos tienen que manejarse con mucho cuidado, por los problemas que se pudieran presentar: alta dependencia de los mismos y el desincentivo a buscar fuentes de recursos propias.

### **Los impuestos subnacionales**

Con el fin de evitar una alta dependencia de las transferencias y una "pereza fiscal", es necesario asignar tributos a las regiones para que incrementen sus recursos propios. No obstante, existen cuatro elementos centrales a tener en cuenta al momento de la asignación: i) determinación de los impuestos que se pueden imponer a los gobiernos subnacionales; ii) la base tributaria; iii) las tasas y iv) el tipo de administración. Dependiendo de la manera cómo estos cuatro elementos sean abordados en determinado contexto económico, los gobiernos subnacionales tienen la posibilidad de ubicarse como gobiernos **fiscalmente débiles** o **fiscalmente fuertes**. Cabe indicar que los esquemas fuertes exitosos tienen como base un elevado desarrollo institucional.

Una vez definidos los criterios mencionados, es necesario decidir qué impuestos asignar. Los impuestos ideales para los gobiernos subnacionales serían aquellos fáciles de administrar, que se impongan principalmente a los residentes locales y que no generen problemas de competencia entre los gobiernos subnacionales. Dentro de estas características se enmarca el **impuesto a la propiedad predial**.

*«La poca capacidad de recaudación, como resultado de los desbalances descritos, lleva a que las regiones cuenten con **esquemas de transferencias**.»*

Asimismo, un impuesto al cual debiera dársele mayor importancia en el nivel descentralizado es el de cobros directos. Existen tres tipos: pagos de servicios, precios públicos e impuestos sobre beneficios específicos (contribuciones). No obstante, debido a su baja capacidad recaudatoria, cabe la posibilidad de financiarse a través de otros tributos fuera del ámbito teórico típico.

Una alternativa es hacer uso de los impuestos a los ingresos de los individuos. Por el contrario, no se considera conveniente que el impuesto a la renta a las empresas sea administrado en el nivel descentralizado. Otro tipo de impuesto son los específicos al consumo de ciertos bienes. Sin embargo, son poco útiles por los problemas que se originan en la estructura de mercado concentrada, bajo la cual desarrollan sus actividades. Finalmente, los impuestos a las ventas generalizados tienen una importancia recaudatoria elevada, especialmente en los países en vías de desarrollo.

*«...las municipalidades cuentan con una autonomía restringida, dado su escaso margen de maniobra para la creación de nuevos impuestos...»*

Paralelamente a los tributos, se debe definir las **transferencias** que irán desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales. Diferentes tipos de transferencias enfrentan diversas necesidades, impuestas por los contextos particulares. Se considera un primer tipo de transferencia a aquellos impuestos denominados como **discrecionales**. Sin embargo, estos no han tenido resultados favorables, principalmente porque no brindan una trayectoria predecible de ingresos que permita afrontar las obligaciones de los gobiernos subnacionales. Un segundo aspecto negativo es que las transferencias pueden generar relajamientos a las restricciones presupuestarias.

Otro conjunto de transferencias son los **sistemas de coparticipación**. Sin embargo, también presentan problemas vinculados con desbalances respecto de la estructura de gastos en el nivel subnacional, debido a su relación con el comportamiento procíclico de los ingresos fiscales en los países en vías de desarrollo. ¿Qué impuestos se deben coparticipar? La selección debería realizarse con especial cuidado, tratando de mantener la máxima relación posible entre

recursos generados y esfuerzo fiscal, y cumpliendo con el objetivo de reducir los desbalances verticales y horizontales.

Un tributo que debería mantenerse al margen de los esquemas de coparticipación es el aplicado a las empresas, por la imposibilidad de encontrar algún criterio que permita identificar claramente aquella localidad que le brinda mayores servicios y, por tanto, a la que se le debiera destinar mayores recursos. Asimismo, se debe dejar al margen los impuestos a los combustibles, debido a las fluctuaciones que se presentan en los mercados internacionales de este producto.

Las fórmulas de coparticipación cuentan con tres etapas:

- Determinar los porcentajes a ser asignados entre el nivel gubernamental y subnacional.
- Definir los porcentajes que le correspondería a cada gobierno subnacional, sobre la base de la equidad fiscal y eficiencia.
- Definir la estructura de las fórmulas para repartir los ingresos.

### ***Experiencias en la región***

Durante los años 1980 y 1990, la mayoría de los países latinoamericanos enfrentó modificaciones profundas en los sistemas impositivos administrados por sus gobiernos centrales. Sin embargo, no se observó el acompañamiento de esfuerzos similares para los sistemas tributarios subnacionales. A pesar de observar el traslado de ciertas facultades tributarias a los gobiernos subnacionales, esta se ha llevado a cabo de una manera desarticulada. Asimismo, se distorsionaron los objetivos y las funciones de los sistemas tributarios, pues las reformas sirvieron para generar incentivos a la inversión y al consumo.

### ***Propuesta de esquema de asignación de recursos***

El Perú viene experimentando un programa de descentralización desde el año 2003, acelerándose a partir de la elección de las autoridades regionales y la transferencia progresiva de poderes, establecido en la Ley de Bases de la Descentralización y en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

En el ámbito regional, hasta antes del actual proceso de descentralización, el único criterio de asignación de recursos para las regiones era el de transfe-



rencias directas, en su mayoría de carácter discrecional. Sin embargo, a partir del nuevo marco, se plantea la forma cómo las regiones y los gobiernos locales pasarían a financiarse. Adicionalmente, se han creado el Fondo de Compensación Regional (Foncor) y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fide), con recursos provenientes de los proyectos de inversión regional, privatizaciones y concesiones. Además de los criterios redistributivos para la asignación de los recursos de cada uno de los fondos, se plantea considerar otros relacionados con el esfuerzo fiscal de las regiones y/o cumplimiento de objetivos.

Por otro lado, con respecto a la asignación de impuestos locales, las municipalidades cuentan con una autonomía restringida, dado su escaso margen de maniobra para la creación de nuevos impuestos, donde la opinión de las municipalidades no siempre se toma en cuenta.

Un proceso descentralizador no sería exitoso, si no existiese un ente recaudador de impuestos que sea eficiente. Por ello, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) ha realizado una importante inversión de capital humano dentro del aparato estatal, la cual ha ido de la mano del desarrollo de infraestructura física y tecnológica. El alto grado de desarrollo institucional alcanzado, a través de sus órganos desconcentrados, debe ser utilizado como una fuente de apoyo para el proceso de descentralización fiscal que se vaya llevando a cabo.

En resumen, con el objetivo de brindar una propuesta para la asignación de recursos de una manera descentralizada, se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

- El sistema tributario nacional consta de tributos de carácter nacional, concentrados en el impues-

to a la renta (IR), el impuesto general a las ventas (IGV), el impuesto selectivo al consumo (ISC) y el impuesto a las importaciones.

- El ámbito de la administración directa de los impuestos en el nivel subnacional se ubica en el nivel municipal; y su recaudación representa solo el 50% del total recaudado por estas entidades.
- Existe un fuerte desbalance vertical y horizontal entre los gobiernos subnacionales, que impide que los recursos captados sean similares y que puedan satisfacer adecuadamente las necesidades de algunas circunscripciones.
- Lo anterior puede deberse a un desincentivo de los gobiernos subnacionales para mejorar su capacidad recaudatoria.
- Actualmente existe un esquema importante de transferencias, cuya distribución "premia" los aspectos redistributivos (Foncomun, Vaso de Leche) y la ubicación de recursos naturales cuya explotación esté gravada.

La propuesta descentralizadora contiene dos temas. El primero de ellos es el tema tributario. Con respecto al nuevo sistema subnacional, no sería conveniente trasladar la administración de los siguientes impuestos: el IGV, el impuesto a la renta a las personas jurídicas y los gravámenes sobre combustibles, productos mineros y similares. Por el contrario, un impuesto regional a las planillas, un impuesto regional a los trabajadores independientes y el Régimen Único Simplificado (RUS) serían convenientes para los gobiernos subnacionales. Asimismo, un impuesto que debería eliminarse es el que existe para los espectáculos no deportivos

En segundo lugar se encuentra el tema de las transferencias. En este aspecto, el esquema debería minimizar los esquemas discrecionales. Por tanto, el sistema a utilizar se basaría en un monto transferible, establecido a partir de un porcentaje de una fuente de recursos claramente definida. Para el caso peruano, se recomienda utilizar el impuesto general a las ventas. Otro aspecto central en este mecanismo de transferencia de tipo coparticipativo, sería determinar el porcentaje del IGV que debiera transferirse al gobierno subnacional y la repartición entre los diferentes gobiernos regionales y municipios.

*«...los gobiernos tienen tres funciones básicas: la estabilidad macroeconómica, la redistribución del ingreso y la asignación de recursos.»*

## La descentralización del gasto

Se reconoce que los gobiernos tienen tres funciones básicas: la estabilidad macroeconómica, la redistribución del ingreso y la asignación de recursos. Las dos primeras son responsabilidad del Gobierno nacional, mientras que la última debe ser compartida entre el Gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. Así pues, se lograrían distintas asignaciones de bienes y servicios que reflejen las preferencias de los pobladores.

Una vez definida las funciones de los gobiernos centrales y subnacionales, es importante mencionar que no tiene ninguna importancia práctica si la decisión de gasto se realiza en el nivel central, pero se ejecuta en el nivel local (desconcentración). Sin embargo, es crucial que los gobiernos subnacionales sean los que tomen las decisiones de gasto (descentralización).

A fin de asignar las responsabilidades de gasto de una manera que funcione, se deben tener en cuenta tres lineamientos básicos:

- Eficiencia, basado en el principio de subsidiariedad o del beneficio.
- Clara definición de las preferencias de la población.
- Estabilidad macroeconómica y redistribución.



Asimismo, la responsabilidad de gasto involucra una serie de etapas que deben ser asumidas por las distintas instancias de los gobiernos. Existen tres importantes divisiones:

- La formulación de políticas, que se refiere al establecimiento de lineamientos generales, que incluyen estándares mínimos de calidad en la provisión del gasto.
- La provisión y administración del servicio.
- La producción y distribución del servicio, que incluso las puede llevar a cabo un privado.

*«...la educación primaria y secundaria deberían ser responsabilidad de las municipalidades, mientras que la educación universitaria o técnica debería estar a cargo de los gobiernos regionales...»*

## Análisis del gasto en educación

Veamos con el ejemplo del gasto en educación, qué papel desempeñará el proceso de descentralización. En este caso particular, sería interesante analizar la necesidad de financiamiento público y la descentralización de las decisiones de gasto en los niveles más bajos de Gobierno.

Empecemos definiendo por qué el sector público debe intervenir en el financiamiento de la educación. Existen, por lo menos, tres razones que justifican su acción:

- La existencia de externalidades en el sector.
- La desigual distribución de ingresos y las fallas de mercado.
- La existencia de problemas de información en cuanto a la calidad del servicio.

Otro punto que es necesario definir es las responsabilidades y funciones de cada instancia gubernamental para con los diferentes niveles de educación. Así, pues, la educación primaria y secundaria deberían ser responsabilidad de las municipalidades, mientras que la educación universitaria o técnica debería estar a cargo de los gobiernos regionales, por razones de economías de escala y por representatividad. Sin embargo, una revisión más profunda lleva a afirmar que conviene que exista participación del Gobierno central en determinados aspectos. Por ello, para hacer más fácil la división de responsabilidades, es necesario discriminar las distintas funciones y objetivos del Gobierno:

- Lineamientos generales, en donde se puede mencionar la fijación de metas escolares, el diseño curricular y los métodos de enseñanza.
- Administración del cuerpo docente, en donde se considera la captación, la promoción y el pago salarial.
- Infraestructura, tanto construcción como mantenimiento.
- Financiamiento educativo.

Dado lo anterior, ¿cuál es la evidencia de los resultados de la descentralización sobre la educación? Según el Banco Mundial<sup>3</sup>, esta no es concluyente y depende mucho de los casos y de las condiciones en las cuales se realizó el proceso de descentralización. No obstante, todas arrojan lecciones importantes:

- Es necesaria la formación o adquisición de capacidades técnicas y administrativas en el nivel subnacional.
- Deben existir mecanismos que revelen la demanda de la comunidad.
- El Gobierno central debe mantener ciertas responsabilidades, tales como brindar apoyo técnico y administrativo a las jurisdicciones más pobres, realizar evaluaciones sobre la calidad de la educación y de los profesores e informar de los resultados, determinar estándares mínimos del plan curricular y definir políticas compensatorias.
- Las transferencias basadas en metas funcionan mejor.
- Los grupos de participación de la comunidad deben tener responsabilidad en la formulación de políticas.
- La adopción de ciertas reformas debe tratarse bajo el esquema de caso por caso. Factores como la escala, el tamaño de la jurisdicción y la capacidad administrativa son determinantes.

### ***Lineamientos sobre asignación de gastos para el Perú***

En el año 2003, el presupuesto asignado a los gobiernos regionales representó el 21,56% del gasto total y el 4,49% del PBI. No obstante, para establecer el nivel real de recursos que se transfiere a los departamentos, es preciso incluir en el análisis a los gobiernos regionales y a los locales. De esta manera, el total de recursos dirigidos a los departamentos se incrementa en 2.338 millones de nuevos soles, hasta llegar a los 11.936 millones de nuevos soles. Sin embargo, los gobiernos regionales no tienen control del total de estos montos.

*«En el año 2003, el presupuesto asignado a los gobiernos regionales representó el 21,56% del gasto total y el 4,49% del PBI.»*



En dicho contexto, es necesario que el proceso de descentralización en el Perú se lleve a cabo atendiendo a cuatro principios básicos:

- Gradualidad en las transferencias de competencias.
- Selectividad, relacionada con la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales.
- Consenso, las transferencias de las competencias deberán estar regidas bajo el consenso de los niveles de gobiernos involucrados.
- Provisión, toda transferencia de responsabilidades deberá ir acompañada de transferencia de recursos financieros, técnicos y humanos.

Para cumplir con estos principios, se plantea la siguiente estrategia:

*Etapa I. Etapa de las precondiciones:* en esta etapa se deberá establecer un sistema de control y seguimiento que incluya tres niveles:

- Un nivel de control ex ante y permanente, que consistiría en la acreditación de los gobiernos subnacionales.
- Un nivel de seguimiento, donde se mida la gestión de los gobiernos subnacionales.
- Un nivel final de control ex post, que consistiría en la rendición de cuentas.

*Etapa II. Etapa de ejecución y administración:* los gobiernos regionales deberán descentralizarse en función de las competencias y funciones de las direc-

3/ Banco Mundial (1999). "Decentralizing the State beyond the Center". Washington, D.C.: Banco Mundial

ciones regionales. Las recomendaciones que se deben seguir son:

- Definición muy clara de las competencias y funciones.
- Imponer límites de crecimiento a los gastos corrientes, en especial a los salarios.
- Definición de responsabilidades de gasto.
- Fomentar la participación ciudadana en el diseño de fiscalización o planificación, para revelar la demanda, y en la gestión del gasto público.
- El Gobierno central debe ser proactivo, tanto en la determinación de las capacidades como en la construcción de estas capacidades.

*Etapa III. Etapa de la reforma:* los gobiernos subnacionales, en estrecha coordinación con el Gobierno central, deberán ir modificando sus funciones y competencias en las áreas de administración y en las de provisión y distribución de los bienes y servicios públicos.

*Etapa IV. Etapa de coordinación de políticas:* en esta última etapa, se debería incluir la participación de los gobiernos regionales en las actividades de determinación de los lineamientos nacionales en cada uno de los sectores.

## **Factores institucionales del endeudamiento subnacional**

Paralelamente a las acciones programáticas con respecto a la descentralización propuesta líneas arriba, es necesario acompañar el proceso con cierta arquitectura institucional que reduzca al máximo la posibilidad de generar un desequilibrio fiscal.

4/ Kennedy, Suzanne y Janine Robbins (2001). "The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance" Department of Finance Working Paper 2001-16. Canadá: Ministry of Finance.

5/ Poterba, James (1994). "State Response to Fiscal Crises: The Effect of Budgetary Institutions and Politics" en *Journal of Political Economy* Vol. 102(4). Chicago: The University of Chicago, pp. 799-821.

6/ Poterba, James y Kim Rueben (1999). "State Fiscal Institutions and the U.S. Municipalities" en: Poterba, James y Jürgen von Hagen (1999). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: NBER.

7/ Alt, James y Robert Lowry (1994). "Divided Government and Budget Deficits: Evidence from States" en: *American Political Science Review* Vol. 88, pp. 811-828.

8/ Bohn, Henning y Robert Inman (1996). "Balance Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States". Working Paper N° 5533. Washington, D.C.: NBER.

9/ Alesina, Alberto (1999). "The Political Economy of Budget Surplus in the U.S.", *Brookings Paper*, Vol. 28(1). Washington, D.C.: NBER.



Para ello, en primer lugar, se deben definir límites al endeudamiento de los gobiernos locales. Existen cuatro enfoques a considerar:

- Límites por la disciplina de mercado.
- Cooperación de las diferentes instancias del Gobierno para implementar los controles de endeudamiento.
- Controles basados en reglas con respecto al endeudamiento, las fuentes de los recursos para los gastos de capital y corrientes, y presupuestos balanceados.
- Controles administrativos directos, en donde la capacidad de endeudamiento y el monitoreo de los recursos son determinados por el Gobierno central.

Una alternativa adicional es la imposición de reglas fiscales. Sin embargo, la evidencia empírica con respecto a su efectividad como instrumentos para mejorar los resultados fiscales no es concluyente. En ese sentido, Kennedy y Robbins (2001)<sup>4</sup> encuentran que no hay relación entre la consolidación fiscal y la aplicación de reglas fiscales. Por otro lado, Poterba (1994)<sup>5</sup>, Poterba y Rueben (1999)<sup>6</sup>, Alt y Lowry (1994)<sup>7</sup> y Bohn y Inman (1996)<sup>8</sup> encuentran una sistemática correlación negativa entre las leyes anti-déficit del Estado o región y el tamaño promedio del déficit presupuestario de la región. Alesina (1999)<sup>9</sup>

*«...es necesario acompañar el proceso con cierta arquitectura institucional que reduzca al máximo la posibilidad de generar un desequilibrio fiscal.»*

encuentra que existe una correlación negativa entre un índice de instituciones fiscales y los déficit fiscales, concluyéndose que las reglas fiscales pueden contribuir a la prudencia fiscal.

En el Perú, se impusieron reglas fiscales con el fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Así, en diciembre de 1999, se promulgó la Ley 27245 o Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal. Los resultados hasta la fecha han sido lamentables, pues sistemáticamente se violó la ley. Existían serios problemas con la ley que obligó finalmente a modificarla. La nueva ley, denominada Ley de Responsabilidad Fiscal, ha mejorado sustancialmente respecto de la anterior; sin embargo, existen puntos débiles que hacen que la situación fiscal sea vulnerable, como la inexistencia de penalidades, restricciones fiscales muy blandas y un problema del ciclo político aún no resuelto.

Sobre la base de los estudios y casos revisados en relación con el uso de reglas fiscales, se podría mejorar en los siguientes aspectos:

- Evitar un rápido endeudamiento.
- Utilizar los recursos provenientes de mayor endeudamiento en inversión pública.
- Manejar el tope con rangos para ambos criterios, a fin de tomar acciones preventivas.
- Incluir severas penalidades en la Ley de Responsabilidad Fiscal.
- Las penalidades de los gobiernos subnacionales no debería ser realizada por el Gobierno central ni ser discrecional.

Sin embargo, lo anterior no se podrá hacer tangible si no existe una base institucional que lo respalde. Por ello, en lo referente al mejoramiento de la capacidad institucional en materia tributaria, se recomienda:

- Dotar al CND de facultades para supervisar y fiscalizar la evolución de las finanzas públicas subnacionales, siendo este el encargado de determinar cuándo se aplican las penalidades y cuándo se intervienen a los gobiernos subnacionales.
- Crear un foro donde se decidan los lineamientos del federalismo fiscal y donde los gobiernos regionales tengan mayor participación en las decisiones fiscales.

## **Conclusiones y recomendaciones**

El proceso de descentralización es un proceso dinámico, impulsado de manera endógena por la socie-

dad, como parte de su democratización. Dicho evento presenta beneficios económicos, dados por la mayor eficiencia y equidad en el gasto público; pero esconden también riesgos, determinados por los peligros de una desestabilización fiscal, asociados al sobreendeudamiento.

Del análisis realizado se determinó que el impuesto a la renta a las empresas, el IGV y los impuestos específicos, sobre materias primas principalmente, no deberían ser trasladados a los gobiernos regionales. En cambio, sí se podría establecer un impuesto regional a las planillas y un impuesto regional a los trabajadores independientes. Asimismo, se sugiere la posibilidad de trasladar el Régimen Único Simplificado (RUS) y poner mayor énfasis en los cargos directos.

Asimismo, el esquema de transferencia a utilizar debería tener como eje central el IGV. El porcentaje de participación de los gobiernos subnacionales sobre el fondo de transferencias debería definirse en función del esquema de responsabilidades asignadas a las localidades.

Estas transferencias tendrían que cumplir con tres condiciones:

- Deberían existir mecanismos de cofinanciamiento.
- Las transferencias deberían estar condicionadas a cumplimientos de objetivos cuantificables.
- Generar transferencias extraordinarias, fijas en el nivel agregado pero variables en el nivel de la unidad.

Paralelamente al mejoramiento de los esquemas tributario y de transferencias, habría que fomentar la participación ciudadana, no solo en el diseño, fiscalización o planificación o para revelar la

*«En el Perú, se impusieron reglas fiscales con el fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Así, en diciembre de 1999, se promulgó la Ley 27245 o Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal. Los resultados hasta la fecha han sido lamentables, pues sistemáticamente se violó la ley.»*



demanda, sino también en la gestión misma del gasto público.

En lo que a gasto se refiere, se recomienda la existencia de restricciones presupuestarias "duras". En particular, se debería imponer un sistema, como el de los "semáforos" en Colombia, respecto de los límites de endeudamiento de las regiones, se debería limitar el crecimiento del gasto no financiero y se debería destinar una proporción mayor al gasto de inversión.

Por último, para evitar que se produzca el proceso de "ablandamiento" de las restricciones presupuestarias por problemas de reputación del Gobierno central, es recomendable que el CND imponga sancio-

*«...se debería limitar el crecimiento del gasto no financiero y se debería destinar una proporción mayor al gasto de inversión.»*

nes y penalidades a los gobiernos subnacionales. De la mano de lo anterior, se debe instaurar un foro donde se decidan los lineamientos del federalismo fiscal y donde los gobiernos regionales tengan mayor participación en las decisiones fiscales.

---