



**INSTITUTO DE ECONOMÍA Y EMPRESA**

www.iee.edu.pe

1

**ARTÍCULOS<sup>1</sup>**  
**n° 25**

---

**∴ HAY QUE FORTALECER LA  
DESCENTRALIZACION. LOS IMPUESTOS ∴**

**Francisco Huerta Benites**  
institutoeconomia@iee.edu.pe

**Trujillo-Perú, enero 2016**

---

<sup>1</sup> Es un artículo del Instituto de Economía y Empresa (IEE), y que trata de temas diversos de economía, desarrollo y negocios

## **HAY QUE FORTALECER LA DESCENTRALIZACION. LOS IMPUESTOS**

La estrategia de descentralización (DES) tiene sentido en los países donde el gobierno central no está en capacidad de resolver los problemas locales y atender a las múltiples demandas populares provenientes de regiones y ciudades muy diferentes entre sí en tamaño, riqueza, cultura y muchas otras dimensiones. La descentralización es también un camino promisorio para mejorar la participación política de los ciudadanos y para ampliar los espacios políticos, porque acerca a los ciudadanos a las decisiones públicas y a la gestión del gobierno.

2

En el último quinquenio se ha observado un retroceso en este proceso de DES en el Perú, si bien es cierto que hay que reestructurarlo pues no ha satisfecho las expectativas, no es correcto querer matar al cartero por el mensaje.

### **Beneficios y costos de la DES**

La DES no solo trae beneficios. La DES ofrece la tentación a los políticos y a sus electores de hacer que otros paguen por el aumento en los gastos. Puesto que las responsabilidades fiscales han recaído tradicionalmente sobre el gobierno nacional, los gobiernos subnacionales (GSUB) pueden creer que serán rescatados por él en caso de necesidad y, en estas condiciones, tenderán a gastar más, no necesariamente mejor (BID 2009).

Pero además, la eficiencia del gasto puede empeorar cuando se descentraliza sin incentivos y mecanismos adecuados de control. Cuando se diluyen los incentivos para controlar el monto y la calidad del gasto, aumenta además el peligro de que algunos grupos con poder capturen las decisiones de gasto y orienten los recursos hacia sus propios intereses. La calidad y eficiencia del gasto pueden también verse perjudicadas con la DES por falta de capacidad institucional y administrativa en los GSUB o porque éstos no cuentan con las atribuciones para tomar las decisiones administrativas relevantes.

### **Estos riesgos son siempre altos**

Al comienzo de un proceso de DES, sencillamente porque los GSUB no han tenido las responsabilidades de gestión. Los municipios más pequeños y pobres deberían ser en

principio los mayores beneficiarios del proceso de DES, pero la falta de capacidades locales para administrar opera fuertemente en contra de esa posibilidad.

El balance entre los beneficios potenciales y los riesgos de la DES depende de cómo se hagan las cosas. La DES es un proceso de varias dimensiones que deben combinarse (y coordinarse) entre sí de la mejor forma posible para conseguir los beneficios y evitar los riesgos que hemos mencionado. Hay, cuando menos, cinco dimensiones en este proceso (BID 2013):

- La DES política, cuya base es la elección popular de gobernadores, alcaldes y órganos legislativos subnacionales.
- La DES del gasto, que reside en la asignación de responsabilidades de prestar ciertos servicios o cumplir ciertas funciones a los municipios y/o regiones.
- La DES del poder tributario, que consiste en que las regiones y municipios puedan recaudar ciertos impuestos, tener discreción para fijar las tasas y asignar los ingresos.
- La transferencia de recursos tributarios nacionales a los GSUB.
- La DES del poder de endeudamiento, de forma que los GSUB puedan gastar más allá de los ingresos que reciben por impuestos y transferencias.

### **Descentralización fiscal**

Las cuatro últimas dimensiones conforman la DES fiscal, es decir, la asignación de ciertas atribuciones y responsabilidades fiscales a los GSUB. Así, no puede haber DES efectiva si los GSUB no gozan de cierta autonomía para obtener sus propios recursos tributarios y para asignar dichos recursos según las demandas de sus comunidades (véase el cuadro sobre la recolección de impuestos, según niveles de gobierno, Nota de Estudios n° 76, BCRP Dic. 2015).

Sin impuestos locales, la DES política carece de sentido porque las decisiones de gasto, en última instancia, estarán siempre controladas por el gobierno nacional o, a lo sumo, por el Congreso Nacional. *El problema radica en decidir qué impuestos deben descentralizarse y qué atribuciones deben concederse a regiones para poder manejarlos.*

**Ingresos Corrientes del Gobierno General, Perú**  
(Millones de nuevos soles)

	ENERO - NOVIEMBRE			Contrib. %
	2014	2015	Var.%real	
<b>INGRESOS CORRIENTES (a+b)</b>	<b>117 117</b>	<b>110 823</b>	<b>-8,5</b>	<b>-8,5</b>
<b>a. TRIBUTARIOS</b>	<b>89 518</b>	<b>83 949</b>	<b>-9,3</b>	<b>-7,1</b>
- GOBIERNO NACIONAL	87 368	81 606	-9,7	-7,2
<b>1. Renta</b>	<b>37 321</b>	<b>32 092</b>	<b>-16,8</b>	<b>-5,3</b>
- Personas Naturales	10 028	9 732	-6,1	-0,5
- Personas Jurídicas	23 196	18 826	-21,5	-4,2
Domiciliados	17 407	15 833	-12,0	-1,8
No domiciliados	5 788	2 993	-49,9	-2,5
- Regularización	4 097	3 533	-16,4	-0,6
<b>2. Importaciones</b>	<b>1 633</b>	<b>1 613</b>	<b>-4,6</b>	<b>-0,1</b>
<b>3. IGV</b>	<b>46 070</b>	<b>47 114</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,5</b>
- Interno	26 203	27 763	2,4	0,5
- Importaciones	19 867	19 351	-5,9	-1,0
<b>4. ISC</b>	<b>4 717</b>	<b>4 999</b>	<b>2,4</b>	<b>0,1</b>
- Combustibles	1 891	2 005	2,4	0,0
- Otros	2 826	2 994	2,4	0,1
<b>5. Otros</b>	<b>7 524</b>	<b>7 066</b>	<b>-9,4</b>	<b>-0,6</b>
- ITAN	3 180	3 347	1,6	0,0
- Traslado detracciones	1 411	1 082	-26,2	-0,3
- Multas	833	623	-27,7	-0,2
- Otros 1/	1 833	1 841	-3,0	0,0
<b>6. Devoluciones (-)</b>	<b>9 899</b>	<b>11 277</b>	<b>10,1</b>	<b>0,9</b>
- GOBIERNOS LOCALES 2/	2 150	2 343	5,4	0,1
<b>b. NO TRIBUTARIOS</b>	<b>27 600</b>	<b>26 874</b>	<b>-5,9</b>	<b>-1,4</b>
- Gobierno Nacional	24 424	23 697	-6,2	-1,3
- Gobiernos Regionales	703	738	1,5	0,0
- Gobiernos Locales	2 472	2 439	-4,7	-0,1
- Nota <sup>3/</sup>				
Tributos internos	74 313	70 470	-8,3	-5,3
Tributos externos	22 954	22 413	-5,7	-1,1

1/ ITF, fraccionamientos, RUS, rodaje, casinos y tragamonedas y otros.

2/ Predial, alcabala, impuesto al patrimonio vehicular, impuesto a las máquinas tragamonedas y otros.

## Finalmente

Debe resultar claro que la elevada morosidad en tributos que se registra en el Perú (Sunat, SATs), además de la gran evasión y elusión, se debería en gran parte a que los incentivos están desalineados (al margen de un asunto sociocultural, que importa pero que al final no es relevante), en el contrato (pago, cobranza) deben estar claro los incentivos y la distribución de riesgos, es un asunto más de economía que de derecho o de procedimientos.

Al respecto, podemos comenzar sugiriendo a las personas responsables de recaudar tributos, que lean con atención el documento: “Don’t Blame the Messenger: A Field Experiment on Delivery Methods for Increasing Tax Compliance” (DB-WP-627, BID Oct. 2015). Se enterarán, de la mejor manera, de que la literatura empírica ha avanzado en forma constante, en explicar lo que motiva a las personas a pagar sus impuestos a tiempo, y lo que es más, qué hacer con aquellos que no declaran la cantidad total de impuestos o se retrasan en sus pagos. ↪

Francisco Huerta Benites  
[www.iee.edu.pe](http://www.iee.edu.pe)

Trujillo, enero 2016